

CAI
FN
-1994
N22 c.2

Government
Publications

Agenda: Jobs and Growth



3 1761 11554162 5

**A New
Framework for
Economic Policy**



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115541625>

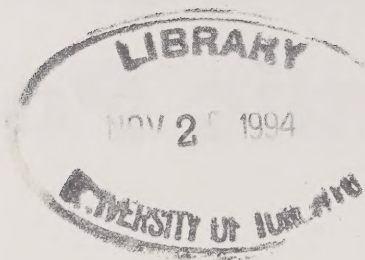
A New Framework for Economic Policy



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada



Produced by:
Department of Finance Canada
October 1994

For additional copies of
this document please contact:

Distribution Center
Department of Finance
300 Laurier Avenue West
Ottawa K1A 0G5

Telephone: (613) 995-2855
Facsimile: (613) 996-0518



Table of Contents

Minister's Preface i

Introduction v

- 1 The Setting 1**
- 2 The Challenge 9**
- 3 Jobs 17**
- 4 Income 27**
- 5 A Framework for Growth 35**
- 6 Helping Canadians Acquire Skills 39**
- 7 Encouraging Canadians to
Adapt to New Opportunities 47**
- 8 Getting Government Right 55**
- 9 Providing Leadership in the Economy 61**
- 10 Creating a Healthy Fiscal
and Monetary Climate 71**



A strong economy is the essence of a strong society. My government will focus on a jobs and growth agenda. We will work with all our partners – provincial governments, business, labour, voluntary groups and individual Canadians.

Prime Minister Jean Chrétien

Quebec City, September 18, 1994

In Quebec City on September 18, the Prime Minister outlined four key components of the government's jobs and growth agenda:

- reforming social security;
- ensuring a healthy fiscal climate;
- reviewing government programs and priorities; and
- strengthening the performance of the Canadian economy in investment, innovation and trade.

A New Framework for Economic Policy sets out the context and broad directions that will shape the government's agenda for jobs and growth. The framework will guide what we *will* do in the future and what we *won't* do. Every decision will be consistent with the principles underlying the framework, including the difficult decisions that will be required in developing the 1995 budget.

The central theme of the paper is that more and better jobs for Canadians can only flow from sustained economic growth. The key to stronger growth is increased *productivity* through more innovative and efficient combinations of people, ideas, capital and resources. Building a

more productive economy requires that Canadians be equipped with the right skills; that businesses and individuals be ready to take advantage of new opportunities; and that Canada offer an attractive environment for investors and entrepreneurs, an essential condition for which is to restore the government to fiscal health.

The government is determined to work in partnership with all Canadians to create an economy worthy of Canada's great potential. *A New Framework for Economic Policy* defines how we intend to proceed.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Martin', with a stylized flourish at the end.

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.
Minister of Finance

Introduction

The purpose of this statement is to outline a comprehensive policy framework that will guide the Government of Canada in fostering economic growth and job creation.

We begin from the belief that the basic objective of public policy is to create the opportunity for every Canadian to achieve personal fulfillment through work and leisure in a free and just society.

These aspirations can be attained only through a dynamic economy that generates both ample employment opportunities and the financial resources to undertake those public endeavours – including health care, education, cultural development and assistance for the needy, among others – that have made Canada one of the world's most civil societies.

There is no conflict between economic policy and the broader social objectives of Canadians – quite the contrary. Good social policy begins with a good job. And good jobs cannot be created by fiat. The central theme of this statement is that good jobs for Canadians can only flow from a productive, growing economy that possesses both the flexibility and the creativity to capitalize on the constantly emerging opportunities the world presents.

Today, those opportunities exist in a challenging new context created by the end of the Cold War and by the emergence of a profoundly interdependent global economy in which knowledge and the ability to shape information define the cutting edge of economic progress.

There is no conflict between economic policy and the broader social objectives of Canadians... Good social policy begins with a good job.

There are times in the life of nations when extraordinary opportunities and challenges demand extraordinary responses. We are now living in such a time. To place it in perspective, it is helpful to recall two other comparable periods during the past 50 years.

In the immediate postwar years, Canadians were challenged to adapt to peacetime and to the aftermath of the Great Depression. Our response during the decade from 1945 through 1955 was to undertake many of the great public projects that were to define the modern industrial architecture of the nation – for example; the Trans-Canada Highway, the St. Lawrence Seaway, and the gas and oil pipelines from the west.

A decade later, key gaps in the nation's physical infrastructure had largely been filled and strong economic growth was yielding unprecedented financial resources. Building on innovative ideas at both the federal and provincial levels dating from the early postwar period, the federal government set about to expand and consolidate Canada's *social* infrastructure. This was to ensure that all citizens and regions had a fair opportunity to share the full economic benefits of nationhood.

There followed through to the early 1970s a period of remarkable creativity and federal leadership in the realm of social policy, marked by the introduction of national medicare; the provision of the Guaranteed Income Supplement for seniors; the Canada Student Loans Act; and the inauguration of the Canada and Quebec Pension Plans. These measures were complemented by a host of new fiscal arrangements with the provinces including the enrichment of the 'equalization' program to ensure comparable levels of public services throughout the country; the sharing of provincial welfare and social services costs under the Canada Assistance Plan; major increases in federal support for post-secondary education; and a number of new initiatives to promote economic development in less advantaged regions.

Today, on the threshold of the 21st century, the opportunities and challenges facing Canada demand a different, but no less creative response. This statement begins to respond by setting out policy directions that will define a new economic mission for the Government of Canada.

The need to re-examine fundamentally the role and responsibilities of government was signalled in the February 1994 budget which was the first of two stages leading to wide-ranging policy reform. The objective of this reform is to help create an economy that will provide more and better jobs for Canadians, now and in the long run.

The key is to foster an economy that is more productive because that is the only way to provide better jobs and a rising standard of living. There is a complementary need to better prepare Canadians to take advantage of the new job opportunities that a more productive economy can create.

This will require active government and smart government, but not 'big government'. It will require co-operative government, committed to partnership with provinces, with business and labour, with communities and with individual Canadians. And it will require government that understands both its potential and its limitations – a government that can focus its energies where they are most needed and that possesses the will to live within its means.

The pages following will outline the ways in which the Government of Canada can best contribute, in partnership with the provinces and with business and labour, to an economic future that is worthy of our nation's potential. The presentation is organized as follows:

- **The Setting:** A description of the most important trends shaping the world economy today and their principal implications for Canada's economic future.
- **The Challenge:** A capsule review of Canada's post-war economic performance, contrasting the period before the mid-1970s with the years since when income growth declined, unemployment increased, government deficits became chronic, and public debt began to mount.
- **Jobs:** A summary analysis of the determinants of job creation and unemployment, the purpose of which is to explain why Canada's unemployment rate has trended up over the past three decades and how this trend can be reversed.
- **Income:** A review of the reasons why the growth rate of per capita income in Canada has declined since the mid-1970s and an identification of what will be needed to re-establish healthy income growth over the medium to longer term.

The key is to foster an economy that is more productive because that is the only way to provide better jobs and a rising standard of living. This will require active government and smart government, but not 'big government'.

■ **Framework for Growth:** Drawing on the analysis of the key factors responsible for job and income growth, five policy themes are identified to guide the government's actions to foster economic growth and job creation – (1) Helping Canadians to acquire skills; (2) Encouraging Canadians to adapt to new opportunities; (3) Getting government right; (4) Providing leadership in the economy; and (5) Creating a healthy fiscal and monetary climate. These five themes constitute an integrated framework of objectives for economic policy.

■ **Policy Themes:** A description of how each of the five themes contributes to job and income growth, together with illustrations of policies and programs that support the themes.

This statement does not introduce new policy proposals. The purpose of the statement is to outline an economic policy framework and the logic that underlies it. The initiatives that will give substance to the framework (beyond those measures already underway) will be developed by the responsible Ministers in the weeks and months ahead and furthered by steps to be announced in the 1995 budget.

1

The Setting

A strategy to foster economic growth and job creation in Canada cannot exist in a vacuum. It must be set in the context of a 'global village' of growing interdependence.

Economies everywhere are being shaped by three fundamental trends: (1) rapid evolution toward a globally integrated economy based on market principles, (2) the emergence of highly dynamic economies in what used to be called the Third World, and (3) a revolution in technology, based on the microchip and related innovations, that has put knowledge and information at the cutting edge of economic progress. The implications of these defining trends are the backdrop for the government's policy to foster economic growth and job creation.

1. Globalization: Economic integration has accelerated in response to spectacular advances in the speed and efficiency of communications and transportation. Liberalization of trade and investment policies world-wide has accommodated to, and fostered, this trend. The development of a round-the-clock global capital market, the rapid diffusion of the latest technologies and management techniques, and the 'free market' philosophies that now hold sway almost everywhere in the aftermath of the Cold War give continuing impetus to this global integration.

2. Developing Regions: Many of the forces propelling global economic integration are also responsible for the emergence of exceptionally dynamic nations and regions in what was once the Third World – notably in the Pacific Rim of Asia and parts of Latin America. These areas are now

reaping the payoff from an emphasis on education as well as from a range of policies to promote export growth and free market institutions. Drawing on huge indigenous populations with rapidly growing material aspirations, these new regions could add one or two billion new producers/consumers to the global market economy over the next 20 to 30 years.

3. The Information Economy: The unit cost of computer performance has been cut in half roughly every 18 months for the last three decades. Still, the power of information technology has only begun to be tapped. But already it is breaking down the barriers of time and space, undermining traditional forms of business and political organization, and transforming the perceptions and learning modes of the entire younger generation. In the advanced countries, *information* is replacing energy and raw materials as the key resource in the creation of economic value. A microchip, a new drug, or a piece of software has almost no material value. These products are the pure embodiment of information, here in the form of highly specialized knowledge.

Competition

All three trends – globalization, the emergence of dynamic new regions, and the information economy – are combining to increase dramatically the scope and intensity of economic competition. Since financial capital, technology and educated people can now be located and combined almost anywhere, the number of potential competitors is mushrooming. For example, a software writer in India can be in touch instantly, via satellite, with a corporate client in North America. Obviously, the knowledge-based industries will not be solely the preserve of the advanced economies. There are fewer and fewer refuges from the unsentimental test of international market competition.

On the other hand, the prospect of continued expansion of the newly developing regions promises to create a vast new reservoir of market demand in the world economy. Many in the industrialized world nevertheless see the growing export competitiveness of the poorer countries as a threat to jobs and wages. That may be true in certain low-productivity sectors. The counter balance is that rapidly developing regions almost always import more than they export as they build a capital base and

Expanding exports to Asia, Latin America and eastern Europe can be one of Canada's most important sources of new job creation in the future.

broaden their taste for sophisticated products of all kinds. It follows that expanding exports to Asia, Latin America and eastern Europe can be one of Canada's most important sources of new job creation in the future. This underscores the importance of furthering the multilateral liberalization of world trade.

Goods and Services

Employment in the industrialised countries has been shifting for many decades from the production of goods to the delivery of services. In Canada, the broadly defined service sector now accounts for more than 73 per cent of all jobs, up from about 65 per cent fifteen years ago. The falling proportion of jobs in goods production has largely been due to automation in manufacturing and, more recently, to the shift of certain labour-intensive activities to low-wage countries.

Less obviously, the shift also reflects the fact that manufactured goods are increasingly the embodiment of services. Much of the value-added in a modern automobile, for example, can be traced to sophisticated services such as design engineering, R&D, financing, software, marketing and distribution. Many of these activities are now 'out-sourced' to specialists and no longer show up in the job statistics of manufacturing firms. Raw materials and assembly-line production make up a diminishing proportion of the total value of manufactured items. For all of these reasons, the traditional distinction between the manufacturing and service sectors is today less relevant than it once was.

Manufactured goods are increasingly the embodiment of services. The traditional distinction between the manufacturing and service sectors is today less relevant than it once was.

New Jobs

The service sector itself has meanwhile been feeling the impact of information technology. Many traditional jobs – including middle management and other white collar functions in large organizations – have become redundant while a host of new and more decentralized activities, ranging from telemarketing to software engineering, are expanding to fill the gap. Often the jobs are not at all 'high tech' and have quite modest skill requirements.

It is likely that information technology will sustain long-term growth in service sector productivity, analogous to what has already been accomplished

by machinery and automation in goods producing industries. And since services account for about two-thirds of economic output and for almost three-quarters of employment, increased service sector efficiency is the key to significant productivity growth in the economy as a whole.

No one can say for sure where many of the *new* jobs in the service sector will be created, anymore than one could have forecast a century ago how those leaving the farm would eventually find work in cities and factories or, more recently, how employment in goods production would shift to service industries such as finance, health care, education and entertainment. The image of the service sector as a dead end, low-wage ghetto is far from reality. What is true is that poor skills can generally command only poor pay. But that is a central truism of the new world economy, whatever the sector.

Globalization and the emergence of huge new markets in developing regions imply that continued rapid change can be expected in sectors of the economy exposed to international competition. Many future jobs will be generated in businesses that adapt successfully to this competition. Perhaps even more significant will be entirely new fields of employment as information technology is applied to virtually every human activity. Applications in education, retailing, health care, entertainment and countless specialized areas will require millions of heads and hands to create and sustain. In fact, tomorrow's biggest new employers will almost certainly turn out to be in fields hardly dreamt of today. The future never fails to surprise. Who in the mid-1940s, for example, could have imagined the scale of today's financial industry, or of the industries spawned by jet aircraft, television and the computer? Our ability to predict is very limited; a capacity to adapt is therefore paramount.

The sea-change in the economic environment represented by globalization, emerging new markets, and the information economy has a number of more specific strategic implications for Canada. These point the way to promising new opportunities and also identify areas where Canada will have to overcome short-comings. The following brief assessment highlights a number of emerging issues that will need to be addressed as part of a new economic strategy.

No one can say for sure where many of the *new* jobs in the service sector will be created, anymore than one could have forecast a century ago how those leaving the farm would eventually find work in cities and factories.

Attracting Investment

Since capital and talent are increasingly footloose, Canada and other small-market countries will be challenged to offer an attractive environment for risk-takers and for people with highly sought-after management skills in ‘new economy’ businesses. Key considerations include a welcoming business climate, a secure and healthy living environment (in part the result of forward-looking social policies), first-class infrastructure (including an excellent research environment), clusters of related industries and specialized skills, constructive labour relations, prudent fiscal and monetary policies, competitive tax rates, and political stability.

Canada’s location in the North American bloc is clearly a plus, given the dynamism of the U.S. market. On the other hand, most foreign investors eyeing North America think first of locations in the United States. Canada will therefore be expected to more than meet the U.S. competition for new investment in many fields.

Canada suffers from a relative shortage of home-based transnational corporations, particularly outside the resource and financial sectors. (Among small countries, Sweden, the Netherlands, and Switzerland stand in sharp contrast.) Although most new direct job creation is taking place in small and medium-sized enterprises, large international corporations remain essential sources of financial, marketing and R&D strength in the global economy. A key challenge is therefore to strengthen Canada’s ability to attract ‘headquarters’ functions such as marketing and R&D, as well as facilities with mandates to produce for world markets. This will require ongoing effort since all countries are competing fiercely for these same strategic activities.

New Export Opportunities

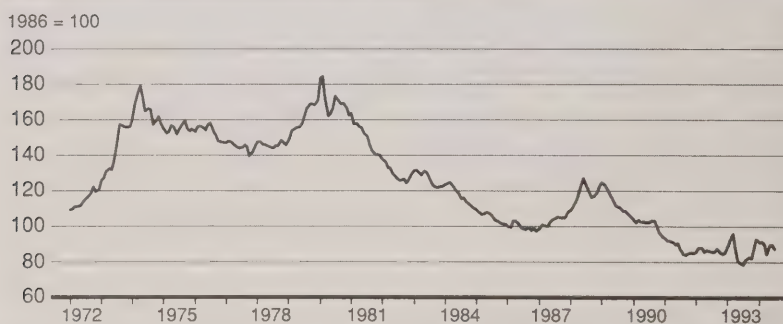
Developing regions in Asia, Latin America and eastern Europe require vast new investments in infrastructure, public systems, and productive capital. The market potential is reckoned in hundreds of billions of dollars over the next two decades. Canada is particularly well-equipped to supply many of these new needs in view of this country’s experience in transportation, resource development, energy transmission, communications, real estate development, financial services, engineering services, and health care, among others. But despite several success stories – which

prove the potential – Canadian firms have not been getting their proportionate share of the emerging business. Export financing, government-to-government negotiations, and development strategies for sectors with high export potential – such as the new federal strategy to boost the environmental industry – are key success factors, thus establishing an important role for federal policy.

Resource Industries

Canada's resource industries are in competition with producers in developing countries, now equipped with excellent technology and frequently with cost or regulatory advantages as well. In fact, Canadian resource companies and consultants are often at the forefront of the new overseas developments. Although a cyclical upswing in world commodity prices has recently begun, the longer term trend of most resource prices has been one of decline in the face of increased global supply (Chart 1). Developing country competition could push prices still lower in the medium term and squeeze further Canada's traditional source of export wealth.

Chart 1 Real commodity price index



Note: Price index for Canadian resource-based commodity exports, based on U.S. dollars, deflated by U.S. CPI.

Source: The Bank of Nova Scotia.

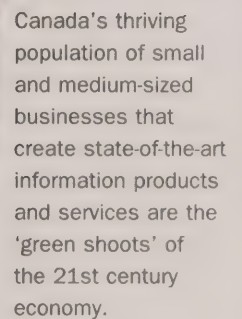
Canadian producers will therefore be challenged to upgrade continuously the technological sophistication of the resource sectors and to more aggressively diversify their product and customer bases. This is already happening in a number of firms. Any lingering image of the resource-based industries as low-tech backwaters is far from the truth. The strong cyclical rebound in the profitability of most resource producers now provides the

opportunity to make the further investments in technology, R&D, and new market development that are needed to ensure the long-term prosperity of Canada's vital resource-based industries.

The Information Industry

Canada's service sector, which probably ranks second only to that of the U.S. in sophistication, can aim to become a world leader in applications of information technology in such fields as finance, public services, retailing, entertainment and design. This would sharply boost productivity in several key sectors of the economy while creating Canadian 'comparative advantage' in export markets for the systems and know-how. An encouraging regulatory policy and selective public investment in communications and other information infrastructure would provide strategic leverage.

Canada has several outstanding pools of research and technical talent in the computer and communications fields and a thriving population of small and medium-size businesses that create and use state-of-the-art information products and services. Firms of this type are highly entrepreneurial. Many die young only to be reincarnated in new guises, tougher and wiser. Such companies are the 'green shoots' of the 21st century economy and Canada appears to be an unusually fertile seed bed. The challenge is to ensure that as these and other specialized, knowledge-based businesses mature, they will be motivated to remain and grow in Canada. Since companies of this sort are among the most footloose and opportunity-driven, the environment that Canada presents to entrepreneurs must be made second to none.



Canada's thriving population of small and medium-sized businesses that create state-of-the-art information products and services are the 'green shoots' of the 21st century economy.

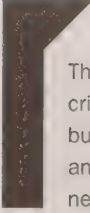
2

The Challenge

For more than a century, Canadians have been remarkably successful in creating an economy and a society that has made its way well in the world. By most measures, we enjoy a quality of life that is unequalled, a fact currently reflected by Canada's top rank on the United Nations' Human Development Index (Chart 2). Although the U.S. has higher per capita income, Canada has been able to strike an enviable balance in the social and economic dimensions of daily life. And we have created a multicultural society that many non-Canadians consider to be an exemplary model of tolerance and civility.

In short, Canadians have a great deal to be proud of and much to be thankful for. The issue, therefore, is not to criticize our failings – and we have our share – but to learn from them and to do what is necessary to ensure that Canada's future will be at least as bright as its past.

In drawing out lessons for a new strategy to foster economic growth and job creation, analysis must focus on the medium to longer term *structural* changes in the economy. The daily gyrations of markets, interest rates, and unemployment statistics are only symptoms (often misleading at that) of the more fundamental trends. To discern the factors that are most relevant for strategic policy making requires the perspective of decades. What follows, therefore, is a summary of the key facts of Canada's economic performance over the past 40 to 50 years.



The issue is not to criticize our failings but to learn from them and to do what is necessary to ensure that Canada's future will be at least as bright as its past.

Chart 2 Standard of living measures**United Nations Human Development Index,
Ranking of Top Five Countries, 1994**

Canada	1
Switzerland	2
Japan	3
Sweden	4
Norway	5

Note: The index is a composite of three components: longevity (measured by life expectancy), knowledge (measured by adult literacy and mean years of schooling) and the standard of living (measured by real per capita GDP).

**Per Capita Income Ranking of G-7 Countries, 1993
(U.S. = 100)**

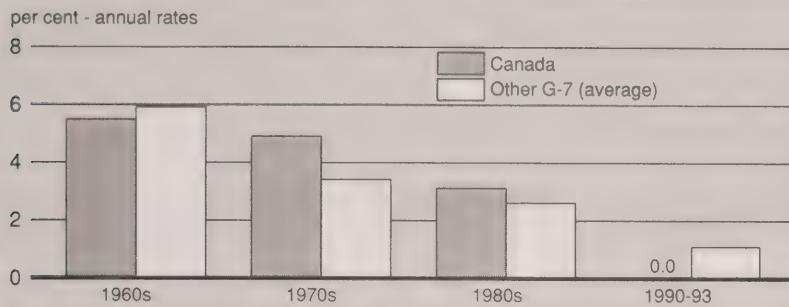
United States	100
Canada	84
Germany	83
Japan	83
France	77
Italy	73
U.K.	70

Note: Domestic incomes are converted to common currency at purchasing power parity exchange rates.

Sources: *United Nations Human Development Report* (1994) and the OECD.

- Prior to the mid-1970s, Canada's economy delivered both high job growth and high per capita income growth – the latter deriving primarily from sustained strong productivity increases in the economy as a whole.
- The growth of economic output – i.e. real gross domestic product or GDP – slowed considerably after the mid-1970s both in Canada and in all G-7 countries (Chart 3). In the 22 years from 1953 through 1974, Canada's GDP growth rate was five per cent or more 13 times, but in only three of the 19 years since has annual growth topped five per cent. This long-term slowdown reflects a sharp decline in average productivity growth that began in the early 1970s and has persisted ever since. To varying degrees, all industrialized countries have experienced significantly slower output and produc-

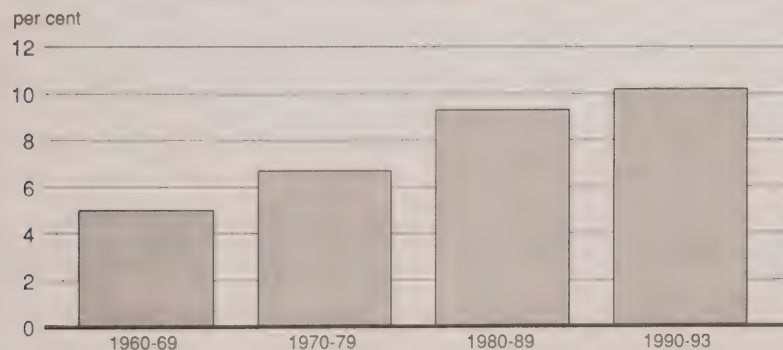
¹ For example, Japan's real GDP per capita increased at an average annual rate of 7.3 per cent between 1962 and 1973, but by only 2.6 per cent during the next 10 years, 1973-1982. Comparing the same periods, U.S. per capita growth slowed from 2.6 per cent to just under 0.6 per cent while Canada dropped from 3.8 per cent to just over 0.8 per cent.

Chart 3 Growth of real GDP

Note: Real GDP is in constant 1985 U.S. dollars, at purchasing power parity exchange rates. The definition of the decades was determined by data availability. Canada's growth rate is the annual average compound rate. Other G-7 growth is the simple average of the individual countries' compound rates.
Source: OECD *Economic Outlook Database*.

■ Among the consequences in Canada of this great slowdown has been the stagnation of household disposable income which, on average, has not increased in real terms since the early 1980s.

■ Meanwhile, the average unemployment rate has ratcheted up from about five per cent in the 1960s to more than nine per cent since the start of the 1980s (Chart 4).

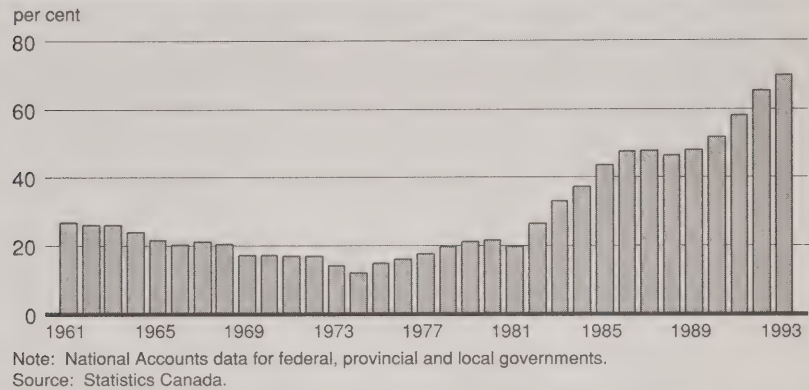
Chart 4 Average unemployment rate

Source: Statistics Canada.

■ The last overall budget surplus (federal and provincial combined) was recorded in 1974. Revenues from a structurally weaker economy have failed to match expenditures for the past 20 years, despite rising tax rates. Total government debt – the accumulation of each year's deficit on a National Accounts basis – has consequently increased from 18 per cent of GDP in

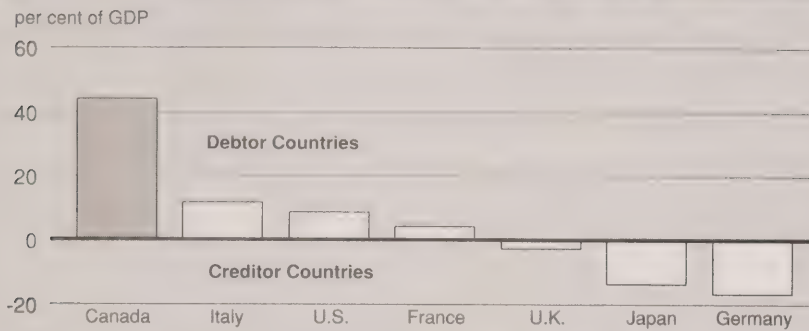
1974 to 70 per cent in 1993 (Chart 5)². Interest payments on the federal portion of public debt now account for roughly 35 per cent of federal revenue, up from 11 per cent in 1974 when the era of chronic deficits began. The compounding effect of debt service cost is now the sole factor driving up the ratio of federal government debt to GDP.

Chart 5 Net public debt as a percentage of GDP



■ The nation as a whole has been spending more than it produces, thus having to borrow the difference abroad. A substantial portion of the borrowing represents the financing of *consumption*, not productive investment for the future. Chronic large deficits in Canada's balance of payments with the rest of the world have produced an escalating net foreign debt, owed jointly by the public and private sectors. (There has been only one year since 1973 in which Canada recorded a surplus on its 'current account' balance of payments.) By 1993, Canada's net external debt had reached \$313 billion, or 44 per cent of GDP. This is by far the highest relative foreign indebtedness among the G-7 countries (Chart 6).

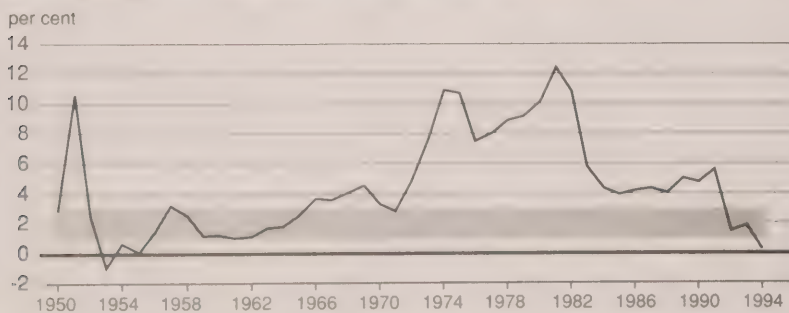
² There are two separate systems of accounting for government debt and deficits – National Accounts and Public Accounts. The Public Accounts is the familiar basis on which deficits are normally reported and differ from National Accounts primarily due to inclusion in the Public Accounts of the future pension liabilities of governments to their employees. The National Accounts basis must be used when making international comparisons and when aggregating federal and provincial debt prior to 1981. The two systems produce significantly different measures of debt and deficit which can cause confusion – e.g., in 1993, the combined federal and provincial debt on a National Accounts basis was approximately 70 per cent of GDP as compared with almost 100 per cent of GDP on a Public Accounts basis.

Chart 6 Net foreign indebtedness of G-7 countries

Note: Canadian data are for 1993, the U.K. for 1991 and all other countries for 1992.

Sources: Canada, Statistics Canada; United States, United States Department of Commerce; All others, the IMF.

■ Price inflation trended up only moderately during the 1960s, but exploded to double-digit rates after the first oil price shock in 1973. It accelerated to an even higher peak after the second big hike in world oil prices and before monetary authorities in Canada and other major countries moved decisively to halt the spiral (Chart 7). This triggered the 1981-82 recession, the deepest since the Great Depression. And while inflation was sharply reversed as a result, price increases began to gain momentum again in the late 1980s. This elicited a pre-emptive counter-attack by the Bank of Canada, in part forced by a fiscal stance that had proved to be too lax. The monetary squeeze deepened the 1991 recession. But having made the difficult transition to achieve the lowest rate of inflation (along with Japan) in the G-7, price discipline must now be maintained to secure the benefits of the sacrifice.

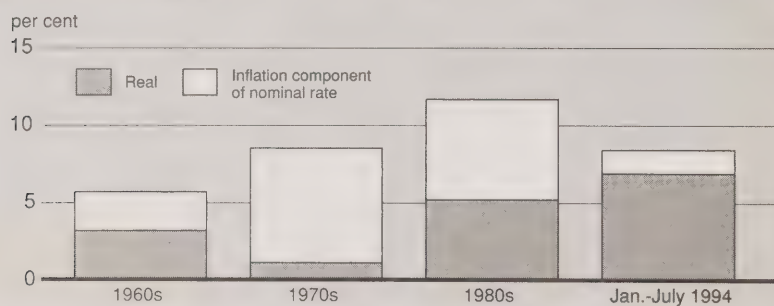
Chart 7 Inflation rate: consumer price index

Note: 1994 is average through August 1994. Shaded area is the current inflation target range of 1 per cent - 3 per cent

Source: Statistics Canada

■ Interest rates in Canada have not fallen in line with the sharp drop in inflation. Consequently the 'real' burden of debt service cost – i.e. the posted rate of interest less the rate of inflation – has remained high. This is particularly so when compared with average real interest rates in the 1960s and 1970s (Chart 8), and compared with current rates in the U.S. despite that country's higher inflation. The general level of world interest rates is determined by a complex interplay of factors in financial markets, ranging from increased demand for investment capital in Asia and Latin America to anxiety over the risk of revived inflation in the U.S. Superimposed on these global factors are financial market concerns that are peculiar to Canada, in particular: (i) the increasing burden of public sector debt, and (ii) the growth of Canada's foreign debt and the perceived risk of further currency depreciation in the face of chronic balance of payments deficits.³ These fundamental concerns have been exacerbated by political uncertainty as to Quebec's future.

Chart 8 Canadian interest rates: nominal and real



Note: Real interest rate is long-term Government of Canada bond rate, less year-over-year increase in the CPI, adjusted for GST and February 1994 tobacco tax cuts.
Sources: Bank of Canada and Statistics Canada.

High real interest rates, if sustained, would place a severe drag on future economic performance. A top priority of the government's jobs and growth strategy is therefore to address the factors that are preventing interest rates in Canada from falling to the level warranted by our commitment to low inflation. Specifically, this demands *sustained* fiscal discipline, beginning with the government's announced commitment to achieve a ratio of deficit

³ Foreign lenders demand higher interest rates to compensate for perceived risk that they may be paid back in depreciated currency.

to GDP of not more than 3.0 per cent by 1996-97. This is an *interim* target. The ultimate objective is to balance the budget and to significantly reduce the ratio of federal debt to GDP.

Some Conclusions

Taking stock of the past four decades, the most striking feature has been the long-term deterioration of overall economic performance since the mid-1970s.⁴ This was a watershed in the economic history of the postwar era and marks the beginning of two decades of relatively disappointing performance for the western economies as a group – a performance characterized mainly by low productivity growth, stagnating real incomes and rising unemployment rates. In Canada, the productivity slowdown was not sufficiently offset by reduced public and private consumption, resulting in an extraordinary build-up of debt, both foreign and domestic.

Although much of Canada's experience has been echoed to varying degrees in most other advanced countries, the economic trends of the past two decades – particularly the rising jobless rate, stagnant income, ballooning public debt, and high real interest rates – are starkly incompatible with the hopes and well-being of Canadians.

Productivity

At the root of the economic problem has been the failure of *productivity* to increase at the rates that prevailed during the post-war years to the middle 1970s.

Productivity, in the sense used here, is a measure of the efficiency with which people, capital, resources and ideas are combined in the economy. We should therefore think of productivity growth as 'working smarter' – not simply trying to increase the output of goods and services by putting in more hours, or installing more machines, or consuming more energy and materials.

The mid-1970s was a watershed in the economic history of the postwar era and marks the beginning of two decades of relatively disappointing performance for the western economies as a group.

⁴ A subsequent section on Income includes a discussion of the possible causes of this marked slowdown.

This comprehensive notion of productivity is called Total Factor Productivity (TFP) to distinguish it from narrower concepts such as the productivity of labour or of capital separately. Numerical estimates of TFP seek to determine the amount of national output growth that is *not* accounted for simply by increased quantities of labour and capital. Total Factor Productivity thus embodies the economic benefits deriving from technological change, from improved organization, from more effective management, and from the millions of improvements wrought by individuals as they go about their daily work.

It is this comprehensive notion of productivity growth – getting more out of less – that primarily determines changes in a nation’s overall standard of living. Increased productivity is what enables the average incomes of Canadians to grow in real terms. And provided there is fair access to opportunities, increased national productivity creates the *potential* for every Canadian to become better off. Without productivity growth, the economy stagnates.

Productivity growth is the foundation of economic progress and must therefore be the primary focus of economic policy. A more productive economy is the only dependable route to more and better jobs for Canadians.

Creating such an economy is primarily the responsibility of business, labour and individual Canadians, with the support of governments and public institutions. It must be a shared undertaking flowing from a sense of common challenge and common opportunity.

The remainder of this paper analyses in greater depth the processes by which jobs are created and incomes are increased, and derives from this analysis the economic policy principles that will support productivity growth and guide the federal government’s role in fostering more and better jobs for Canadians.

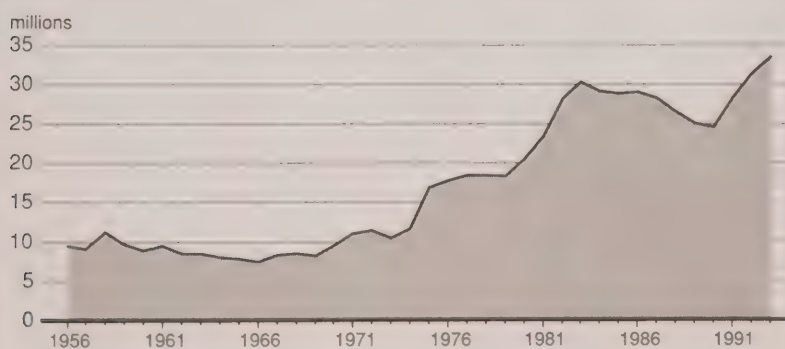
Productivity growth – getting more out of less – primarily determines changes in a nation’s overall standard of living. Provided there is fair access to opportunities, increased national productivity creates the potential for every Canadian to become better off.

3

Jobs

Unemployment is a dark cloud hanging over the entire industrialized world. Within the OECD group of countries,¹ there are almost 35 million jobless, a number that has been trending upward since the early 1970s (Chart 9). The failure to generate enough well paid jobs is a central issue facing most advanced societies, and rightly so in view of the tremendous social and economic costs of joblessness.

Chart 9 Total unemployment in the OECD



Sources: OECD; Labour Force Statistics, and Quarterly Labour Force Statistics.

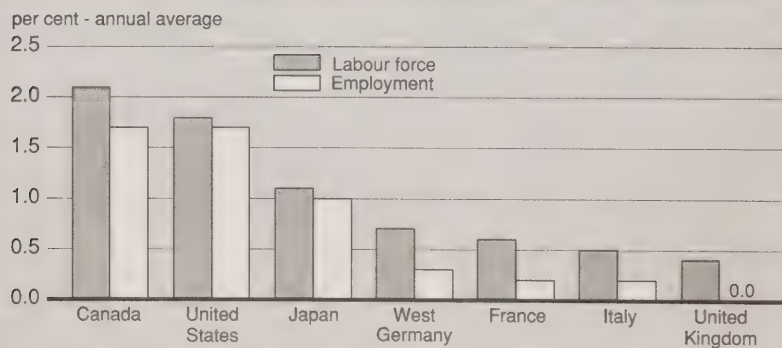
¹ Organization for Economic Co-operation and Development, comprising the world's most developed countries.

With each percentage point reduction of the unemployment rate, an *additional* 140,000 Canadians would become economically productive. They would be contributing to the confidence and hope for the future on which further investment and growth depend. But the greatest cost of unemployment is less easily measured. It is the private despair of individuals and their families; the breakdown of marriages and health; the erosion of job skills and the risk of falling into permanent dependence on income assistance.

That is why getting Canadians who want to work, back to work, must be a top national priority. But to devise a realistic strategy to accomplish this goal requires first an understanding of the job creation process and of the reasons for persistent unemployment.

By international standards, Canada has achieved an excellent rate of job creation – together with the United States, the highest on average among the G-7 countries during the past 20 years (Chart 10). But our labour force has grown even faster, causing average unemployment to rise.² Canada's unusually high rate of labour force growth has been due to: (i) demographic factors – notably this country's unusually large baby boom generation and, more recently, high rates of immigration, and (ii) the strong growth of female participation in the labour force, reflecting both attitudinal changes and economic pressure.

Chart 10 Growth of labour force and employment in the G-7, 1974-1993



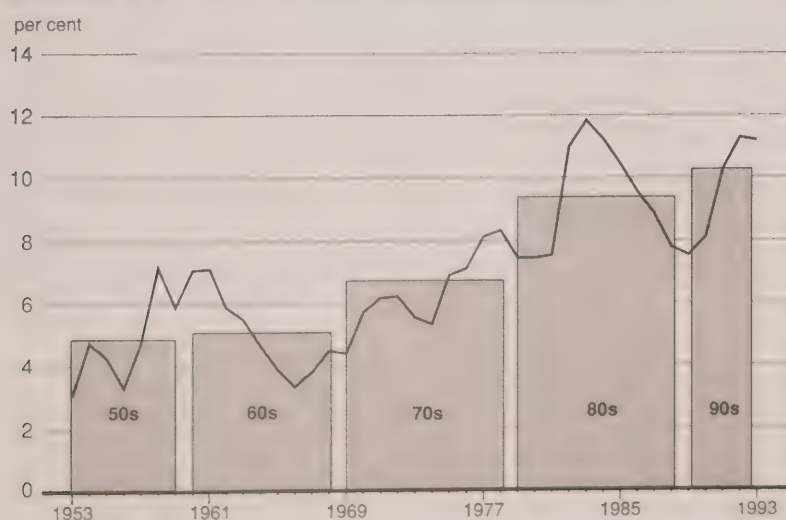
² The labour force is defined generally as those aged 15 and over who are either employed or who state that they are seeking work. The unemployment rate is the number in the labour force who are not employed, divided by the number in the labour force. The 'employment-to-population ratio' is the number employed as a proportion of all persons aged 15 and over.

Although job creation has not kept pace with labour force growth, there have been enough new jobs to increase the *proportion* of the population (over the age of 15) that is employed. With growing numbers of two-earner families and part-time workers, the ‘employment-to-population ratio’ has trended up (though with a pronounced cyclical pattern) from about 55 per cent in the late 1960s to a peak of 62 per cent just before the last recession. This trend has contributed positively to output growth since a larger proportion of the population has become engaged in the formal economy to which output statistics refer. But that is cold comfort to those who are looking for work, yet cannot find it.

An unemployment rate that rises and falls with the business cycle is an acknowledged fact of economic life. The early postwar experience was that lay-offs associated with recessions were typically short. In the 1950s and 1960s, the unemployment rate averaged a little under five per cent. This was then considered to be approximately ‘full employment’ since it reflected the inevitable proportion of people who were temporarily between jobs.

But early in the 1970s, this equilibrium changed fundamentally. The cyclical recoveries following recessions tended not to drive unemployment back to its pre-recession level (Chart 11). Now, with the perspective of three decades’ hindsight, it is clear that what might be called the ‘core’ rate

Chart 11 Unemployment rate



Note: Shaded areas indicate period averages.
Source: Statistics Canada.

of unemployment has itself been rising.³ This means that an *increasing* proportion of the labour force is not re-absorbed during the recovery phase of the economic cycle.

Although the core rate of unemployment cannot be determined precisely, there is no doubt that it has risen substantially. One early indicator was the rise of inflation during the 1970s, despite unemployment having also risen to 7 per cent and above. In the past, accelerating inflation was not triggered unless the unemployment rate had been pushed much lower. The unprecedented circumstance of simultaneously rising unemployment and inflation was dubbed ‘stagflation’ at the time. More recently, inflation began creeping up in 1985 when the unemployment rate was still as high as 10 per cent.

Most estimates suggest that the core unemployment rate in Canada is now at least 8 per cent.⁴ The cost of this excessively high core rate in terms of extra joblessness is tremendous. The fact that today’s core rate of unemployment is close to 8 per cent means that the benchmark of ‘full employment’ is reached with an unemployment rate roughly 3 percentage points higher than prevailed in the 1960s. Translated in terms of today’s labour force, this implies that there has been an *increase* of more than 400,000 in the number of Canadians that remain jobless even near the peak of the business cycle.

The factors that have caused Canada’s core jobless rate to creep up over the past 30 years thus lie at the root of the structural unemployment problem and must be addressed. Four factors – growing skills mismatches; disincentives in various income support programs and certain labour market regulations; increasing payroll taxes; and the unusual severity of the last two recessions – appear to have been the most significant causes. It is impossible to estimate with any precision the relative contributions of each. Indeed, several of the factors interact.

³ Technically, what we here call the ‘core’ rate is that rate of unemployment which cannot be forced lower without causing inflation to accelerate. If an attempt is made to push unemployment below the core rate – e.g., by highly stimulative macroeconomic policy – the economy produces little extra real output or jobs, except very temporarily. Instead, the economy spins its wheels by generating an upward spiral of higher prices and wages which is unsustainable. Economists call this core rate of unemployment, the NAIRU, or the non-accelerating inflation rate of unemployment.

⁴ See, for example: Rose, D.E.; *The NAIRU in Canada: Concepts, Determinants and Estimates*; Bank of Canada Technical Report, No. 50.

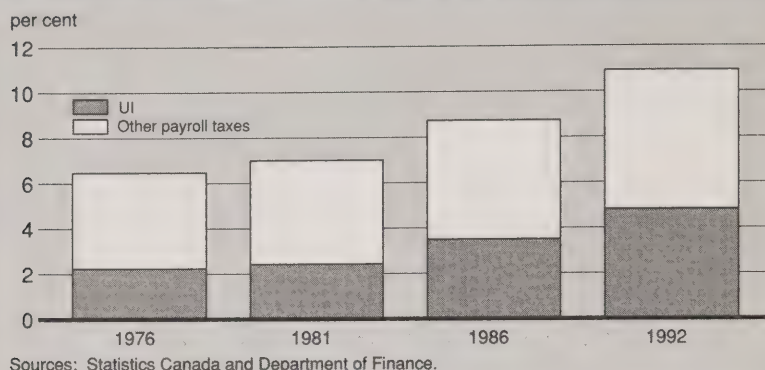
Skills Mismatches: Every industrialized country is in the throes of a fundamental transition to a more knowledge-based economy in which those lacking the education, the new specialized skills, and the flexibility to adapt are increasingly frozen out of the job market. The problem is particularly difficult for older workers in downsizing sectors and for young people who fail to take any further training beyond high school. Since these groups appear to be unable to adjust their skills to the rapid pace of change in the job market, the core rate of unemployment has risen.

Disincentives: Programs of income security – including Unemployment Insurance (UI), Workers' Compensation and various forms of social assistance – are essential to Canadian norms of fairness. Particularly in the case of UI, they also help to maintain purchasing power during economic downturns. These programs, which were first designed in an era when unemployment was largely cyclical, are now understood to harbour features that can discourage the active search for work. The disincentive effects for individuals are especially perverse when the rules require income support to be reduced at rates close to dollar-for-dollar against any outside earnings.

Added to these disincentives has been a growing body of labour market regulation (largely provincial) designed to increase employment security and augmented by a body of legal precedent which has strengthened safeguards against arbitrary dismissal. While the principles underlying these developments are valid and important, the cumulative effect has been to reduce the willingness of many employers to take the risk of hiring a new employee. Instead, there has been increased resort to overtime and other methods to economize on labour.

Increasing Payroll Taxes:⁵ Total payroll taxes in Canada have been rising steadily relative to average wages (Chart 12). The effect of imposing a payroll tax – which is typically paid in part by both employer and employee – is to increase the effective wage cost to the employer and to decrease the take-home pay of the potential employee. The payroll tax

⁵ The most significant examples of such taxes are the premiums paid for UI, Workers' Compensation, and the Canada and Quebec Pension Plans.

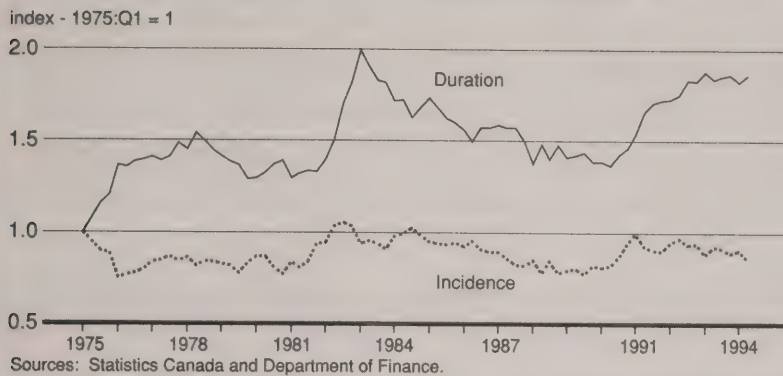
Chart 12 Payroll taxes in Canada as a share of labour compensation

drives a wedge between the two. This makes a wage bargain harder to reach and thus raises unemployment relative to the situation in which there is no tax, or a lower tax.⁶

Severe Recessions: The last two recessions, beginning in 1981 and 1990, were unusually severe in Canada, both in their depth and in the time taken for employment to recover subsequently. This meant that the spells of unemployment associated with these downturns tended to be longer than in the past. During long spells of joblessness, skills and confidence often erode significantly and this works to diminish the likelihood of re-employment even as the recovery matures. Thus deep and long recessions may themselves be responsible for some of the increase in the core rate of unemployment.

These four factors taken together have caused the prevalence of long-term unemployment in Canada to increase very significantly. More than 13 per cent of those without jobs in 1993, or approximately 200,000 Canadians, had been unemployed for over a year. This proportion of long-term unemployed has been growing. In fact, the rise in the unemployment rate since the mid-1970s is completely accounted for by a rising trend in the average length of jobless spells – the so-called ‘duration’ of unemployment (Chart 13). There has been growing polarization with increasing proportions of both very short and very long spells of unemployment.

⁶ The initial impact of a higher payroll tax is to raise the employer's total labour cost, usually with no offsetting benefit. This diminishes willingness to hire and raises the unemployment rate, other things being equal. Studies indicate that in the longer term, provided the tax is unchanged, wages will eventually readjust with most of the ultimate impact of the tax falling on the employee. Thus a constant payroll tax has a diminishing impact over time on the employer's reluctance to hire. But if the tax is frequently increased, the adverse impact on hiring will be continuously reinforced.

Chart 13 The duration and incidence of unemployment

The chance of any given individual becoming unemployed at some time during the year – or what is called the ‘incidence’ of unemployment – has meanwhile remained approximately constant on average, rising and falling with the rhythm of the business cycle.

The essence of the problem, therefore, is that an increasing proportion of those who do become unemployed, remain so for a long time. A similar trend has been observed in virtually all industrialized societies. The long-term jobless have trouble becoming re-employed and can become alienated and lose faith in the fairness and basic values of society. It is therefore vitally important to help the unemployed get back to work as quickly as possible.

Some have objected that there may be little point encouraging unemployed people to search hard for work because there have simply not been enough jobs to go around. While it is true that there has been insufficient aggregate demand in the Canadian economy since the onset of recession in 1990, it is important to recognize that even in a cyclically weak job market, there is tremendous employment turnover always underway. On average, more than 20 per cent of Canadian workers (roughly 2.5 million individuals) leave their jobs each year through quits or permanent lay-offs, while a somewhat greater annual number usually become employed. This means that there is tremendous turn-over constantly going on in the national workforce, though not always in particular communities. So while there will inevitably be individuals who cannot find work despite their best efforts, those fortunate to have enough flexibility run a reasonable chance of landing something amid the constant job turnover, even when economic activity is weak.

The essence of the problem is that an increasing proportion of those who do become unemployed, remain so for a long time. It is therefore vitally important to help the unemployed get back to work as quickly as possible.

While the high normal rate of job turnover, combined with active job search, can help reduce the duration of individual spells of unemployment – a good thing in itself – the churning effect is certainly not a solution to the unemployment problem. To put enough people back to work on a regular basis, requires an expanding source of new jobs. Healthy job growth has in fact been taking place in some parts of the economy (Box 1). New jobs have been relatively abundant: (a) for those with higher skills, especially in the

Box 1 Major shifts in employment shares since the mid-1970s

Characteristic	Increasing share	Diminishing share
Industry	Service industries in general: especially services to business management, health, communications and finance.	Agriculture and manufacturing: in part because the share of output in these industries is declining but largely because they have experienced rapid productivity growth.
Wages	Industries that pay, on average, lower wages. In particular, the average wages received by newly-hired workers in the faster-growing industries are below the wages of those displaced from slower-growing industries.	Industries that pay, on average, higher wages, typically in the capital-intensive goods producing sectors.
Age and sex	Prime-aged women (25-54) who accounted for 80 per cent of all employment growth from 1975 to 1989.	Youths and men, especially men over age 45.
Firm size	Very small firms. Of the cumulative net job gain from 1978 to 1992, almost all was in firms employing fewer than 50.	Very large firms. The number of jobs in firms employing over 500 declined slightly between 1978 and 1992.
Level of technology	Industries that use high technology. Between 1975 and 1993, employment in these industries grew almost three times as fast as in those that use low technology.	Industries that use low technology predominantly.
Occupation	Managerial and professional occupations. These accounted for almost three-quarters of total employment growth between 1975 and 1993.	Blue-collar occupations. (The share of less-skilled white-collar jobs has remained roughly constant.)
Education	University graduates.	Workers with only primary education.
Form of employment	Self employment and part-time employment, both of which are much more prevalent in the fast-growing service industries.	Full-time employment, particularly with larger firms. About 30 per cent of jobs in Canada now fall outside the traditional full-time mould.
Job tenure and union participation	Industries with higher rates of worker turnover and lower union representation.	Industries where workers have above-average workplace seniority and union representation.

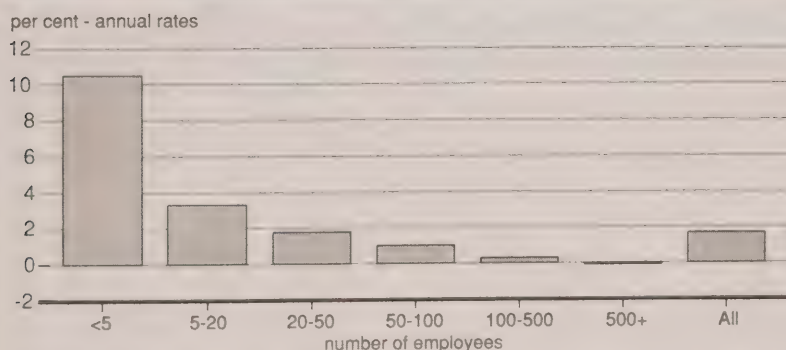
professional and managerial ranks of the service sector; (b) in firms using more sophisticated technology; and (c) in the smallest firms – those employing fewer than 50 people.

For most people fortunate to have sufficient skills and educational preparation, the challenge of finding a job should be manageable, although today's young graduates often have trouble landing a first job in their chosen field. It is also true that a lot of the newly-created jobs offer lower incomes than was typical in the past. (Income trends are addressed in the next section.)

Increasingly, the hard core unemployed are those without the right skills and lacking the flexibility, or the opportunity, to acquire new skills. The recovery from the last recession in Canada, for example, has not been 'jobless' for most of those with good educational qualifications. Although between 1990 and 1993, there was a net loss of 190,000 jobs in Canada, for people with preparation beyond high school there was a net job *gain* of 450,000. For those with high school education or less, on the other hand, the net loss was 640,000.

Viewed from another angle, most of the net job creation in Canada is taking place in the smallest firms, growing numbers of which are being started by women. Firms with fewer than 50 employees – which accounted for a third of all employment in 1992 – were responsible for virtually all of Canada's net job growth between 1978 and 1992 (Chart 14).

Chart 14 Net employment growth by firm size, 1978 to 1992



Sources: Statistics Canada, Small Business and Special Surveys Division and Department of Finance.

It should not be concluded from these statistics that small businesses are all that matter for job creation. These firms depend on demand that originates elsewhere in the economy, including purchases and franchising by larger firms. There is, in effect, a commercial ‘ecology’ in which each type of firm has its role and where interdependence and niche-filling are the essential characteristics.

A number of policy implications flow from this broad analysis of unemployment and job creation. They include the need for:

- Better ways to upgrade the skills, and thus the job prospects, of people who are most at risk of long-term unemployment;
- Redesign of income support programs so as to reduce disincentives for individuals to seek work, and to ensure that employers are not implicitly encouraged to maintain unstable employment patterns;
- Income support that is focused on the most vulnerable and needy; and
- A reversal of the steady rise of payroll taxes.

It is also important that the government be in a position to reduce the depth of inevitable recessions so that recovery can pull the jobless more quickly back to work. The unusual severity in Canada of the last two recessions was due in part to the strong measures required to curb inflation. To avoid repeating this pattern, inflation must be kept under control and the government’s fiscal capability to cushion the severity of cyclical downturns must be restored.

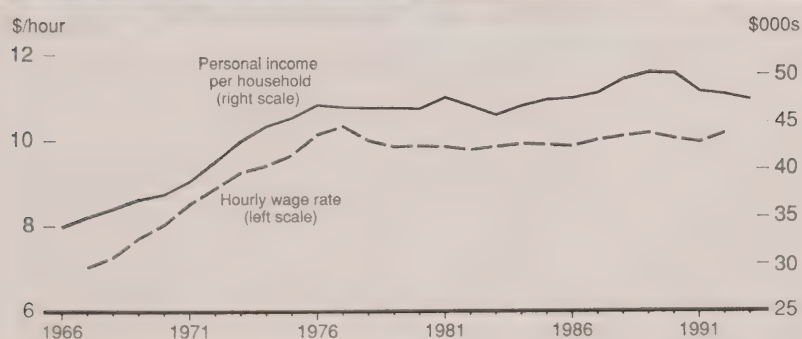
4

Income

Reducing unacceptably high unemployment is only part of the economic challenge. Canadians, working together, must not only create *more* jobs; we must also create *better* jobs that catch the rising tide of opportunities outlined in the earlier description of the new economic environment. Only then will Canadians have the means both to achieve a rising standard of living and to sustain our financial commitment to principles of social justice.

Since the middle of the 1970s, the average hourly wage and the incomes of Canadian households have stagnated in real terms (Chart 15). Despite increasing numbers of two-earner families and growing resort to part-time work to make ends meet, the purchasing power of the average household

Chart 15 Measures of real income

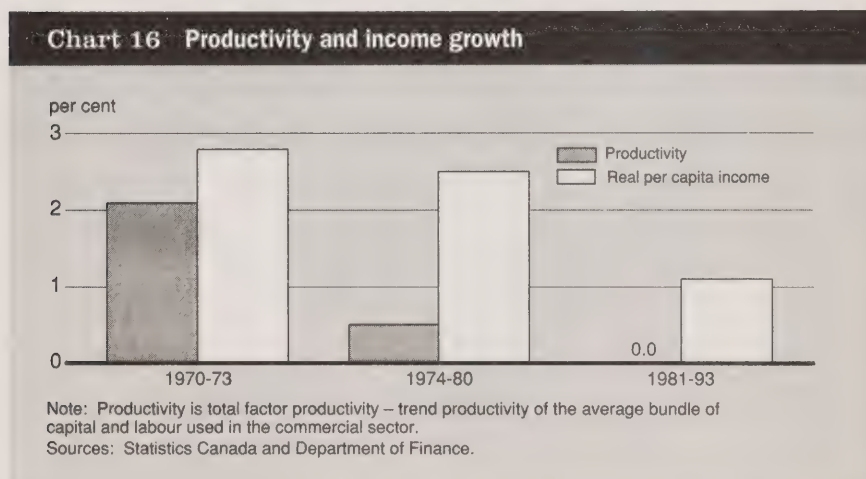


Note: Data are constant 1986 dollars, deflated by CPI.
Source: Statistics Canada

has improved only slightly, if at all. Many young people consequently sense that theirs is the first generation since the Great Depression to be less well-off than their parents.

What has gone wrong?

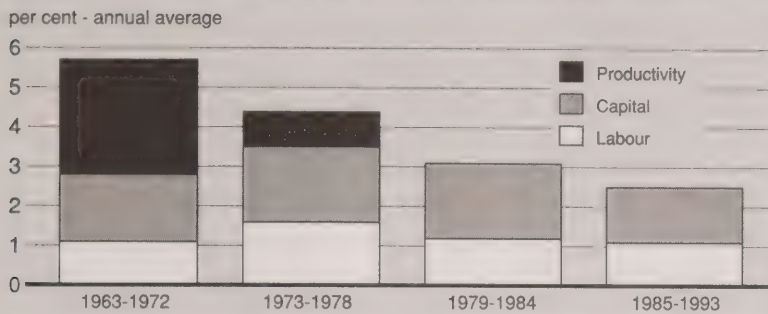
As described earlier, the problem of weak income growth has been due to the failure of *productivity* to increase at the rates that prevailed during the postwar years to the mid-1970s. In fact, there was on average no overall productivity growth in Canada between the late 1970s and 1993. And as productivity growth declined, so did the growth of income per capita (Chart 16). Indeed, shrinking productivity growth has been responsible for virtually the entire decline in the growth rate of Canada's GDP since the early 1960s (Chart 17).¹ It is obviously important, therefore, to understand why productivity has stagnated and how it might be revived.



The sharp decline in productivity growth since the early 1970s, as noted earlier, is a worldwide phenomenon affecting all industrialized countries. But the decline in Canada and the United States has been particularly marked.²

¹ The economy grows as a result of: (a) increasing the supply of labour (e.g., total hours worked), (b) increasing the supply of capital (e.g., net addition of machinery), and (c) increasing the economic effectiveness of capital and labour and the efficiency with which they are combined. The latter measure is called Total Factor Productivity or simply 'productivity' in this paper. Chart 17 displays the sources of the trend change in commercial sector GDP since 1963. It shows that the growth of capital and labour inputs combined has remained in a narrow range of 2.5 per cent to 3.5 per cent per year on average. The overall decline in the *growth* rate of the economy is explained almost entirely by the disappearance of productivity growth.

² The U.S. and Canada have had the highest *levels* of productivity. The higher (but still slowing) rates of productivity *growth* in Europe and Japan appear to reflect a 'catch-up' phenomenon in which the international diffusion of technology and investment has caused productivity levels in the advanced countries to converge over time.

Chart 17 Sources of growth: commercial sector real potential GDP

Note: Productivity is total factor productivity. Sub-periods chosen to highlight changes in the trends of the components of GDP.

Sources: Statistics Canada and Department of Finance.

Economists have put forward many theories, including the impact of the oil price shocks in 1973 and 1979; the growing dominance of the service sector where measured productivity growth has been much less than in manufacturing; or the effect of the baby boom generation whose entry on the job market in the 1970s brought a disproportionate number of new and therefore inexperienced people into the workforce.

While all of these factors have had an impact – more in some countries than others – careful studies seem to indicate that these explanations cannot account for either the extent or the persistence of the widespread decline in productivity growth. A comprehensive review under the auspices of the OECD concluded in 1992 as follows:

“...[there is a] contradiction between the apparently rapid acceleration in technical progress since the end of the 1970s and the absence of any significant measurable impact on the growth of total factor productivity. The analysis here suggests that the causes of the observed contradiction lie in a mismatch between earlier forms of corporate organization, as well as those of the public sector, and the characteristics of the new technologies, notably information technology. The slow rate of productivity growth could also be due to deficiencies of countries and firms in the training and management of human resources.”³

³ Technology and the Economy: The Key Relationships; OECD, 1992, p.18.

It is taking a long time for individuals, firms and governments to adapt to the revolutionary potential of new technologies based on the microchip.

In plain language, it is taking a long time for individuals, firms and governments everywhere to adapt to the revolutionary potential of new technologies based on the microchip. Some scholars, including Professor Richard Lipsey of Simon Fraser University, point out that the technologies and methods of organizing work that sustained the postwar boom involved large, hierarchical companies and industrial mass production. By the mid-1970s this form of industrial organization may have begun to approach the limits of further major efficiency gains. So the *growth* of productivity slowed before the skills and organization required to make best use of new computer and communications technology were effectively in place. Many big organizations – governments and educational institutions prominent among them – have been slow to change their ways. And only now has the ‘Nintendo generation’ – the first to be completely comfortable with the new microchip technology – really begun to make its presence felt in the workforce.

In prospect, therefore, may be a revival of sustained productivity growth, particularly in the service sector where the unexploited potential of information technology is greatest. But the size and timing of a productivity revival are still very uncertain and nothing can be taken for granted. Since productivity growth depends on working smarter – for example, mastering the economics of ‘ideas’ (Box 2) – Canada must position itself to be at the forefront of *innovation* in the products and services we create; in the ways we organize economic and social activity; and in the ways we govern ourselves. It should be stressed that the organizational and managerial dimensions of productivity improvement are at least as important as the technological dimensions.

Broad-based innovation requires fundamental change and is therefore a challenging and sometimes threatening process. Some believe, moreover, that the efficiencies inherent in improved productivity are more likely to destroy jobs and incomes than to create them. If that were so, policies to foster productivity growth would contradict the principal objectives of the government’s economic strategy.

Box 2 The role of ideas in economic growth⁴

For the analysis of economic growth, the most important fact about the physical world is that there are an incomprehensibly large number of ways to combine a relatively small set of basic raw materials. Of all the possible random combinations of a few pounds of iron ore, aluminum, copper, silicon, and petrochemicals, there are a few highly valued ones such as a personal computer, a stereo receiver, or a video cassette recorder. An economy grows when someone discovers a valuable new combination of the existing raw materials. We say that the economy 'grows' because the value of the raw materials in their new configuration is higher than the value of the old one.

To distinguish this particular notion of growth, economists sometime refer to it as productivity growth or growth in income per capita. It must be distinguished from the civic boosterism notion of growth, which aspires merely to a multiplication of the same activities many times over: more houses, more shopping centres, more factories producing the same products, etc.

The accumulation of ideas has been the driving force behind economic *growth* throughout human history. If one focuses solely on objects and accepts the local boosterism model of growth, it is obvious that resource scarcity imposes absolute physical limits to growth. Moreover, many existing transformation processes are accompanied by unwanted side effects like pollution, so higher levels of output from the same set of production activities can have serious negative consequences.

But once growth is understood in terms of the potential for discovering more valuable ways to rearrange the same raw materials, there is no basis for pessimism on technological grounds. Nor do new discoveries necessarily lead to more serious negative side effects. On the contrary, discoveries have tended over time to conserve raw materials and to reduce unwanted side effects.

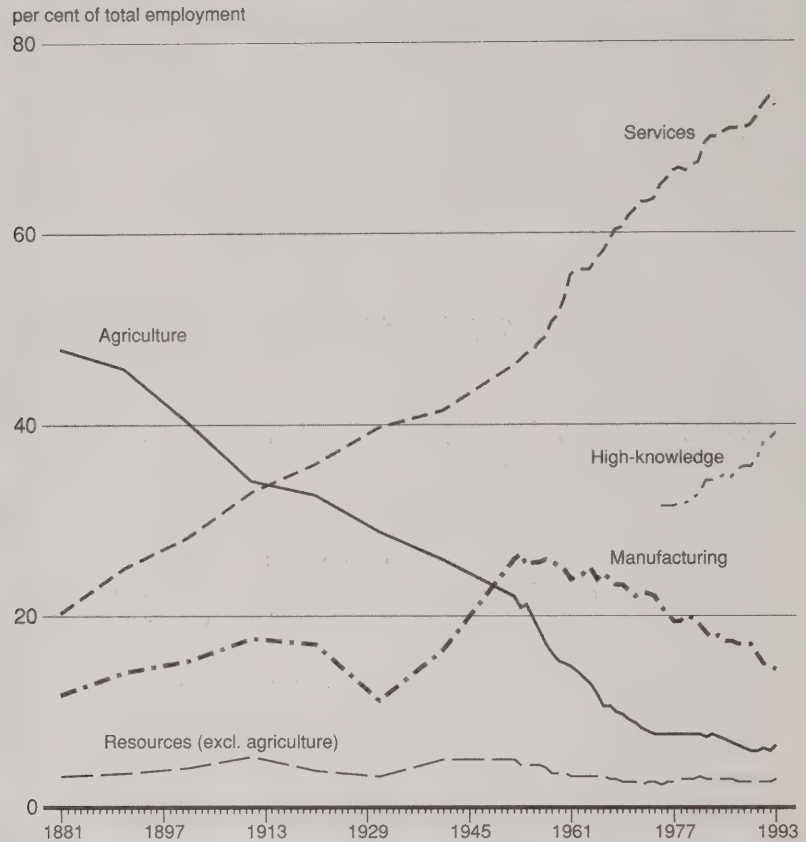
To evaluate the effects that public policy has on our long run prospects, we need a theory of how policy affects growth. For this theory, we must understand the economics

of ideas. The economics of ideas is, however, considerably more subtle than the economics of objects.

An *idea* – such as a recipe or formula for combining raw materials – has properties that are quite different from those of an object. It is easy for the owner of an object to keep another from making use of it. It is hard for the owner of an idea to prevent others from using it. More important, if someone else uses an idea, this does not prevent the owner from using it as well. This last property, the 'shareability' of ideas, makes them uniquely powerful in generating growth. For example, if all the research leading up to the discovery of the transistor had instead been devoted to the discovery of a pool of oil, the economic value would be limited, for only one user could take advantage of each unit of oil and the pool would eventually be depleted. Instead, the research was devoted to finding a recipe for combining raw materials into a transistor, an idea that is now used trillions of times each year and that will continue to be used for the indefinite future.

It is undeniably true that technical progress can displace people from jobs. The systematic application of science and technology to agriculture, for example, was associated with a massive reduction of Canada's farm population beginning in the last century (Chart 18). Today, robots and computers have made many manufacturing jobs obsolete.

⁴ *Directions for Future Research on Economic Growth* by Paul Romer, Fellow of the Canadian Institute for Advanced Research; CIAR Working Paper, March 1991.

Chart 18 Composition of Canadian employment, 1881-1993

Note: High-knowledge is proportion of primary, manufacturing and service industries with 14 per cent or more of workers with a university degree. High-knowledge share should not be added to other industry shares.

Sources: Statistics Canada, *Canada Year Book* and Department of Finance.

But it would be wrong to conclude from these experiences that increasing productivity destroys more jobs than it creates (Box 3). The truth is that the vast majority of those who left the farm found new employment as factory workers, as school teachers, as sales persons, as doctors and so forth. They became part of the rapidly expanding urban economy. Most of those who remained in farming – equipped with scientific methods, improved machinery, and better credit arrangements – were able to do much better than would have been possible if agriculture had remained in a low-productivity rut.

The benefits represented by the evolution of agricultural productivity, and the corresponding changing structure of employment, are in fact typical. Throughout the world, and within every country, regions of lagging

Box 3: The job creating power of technology

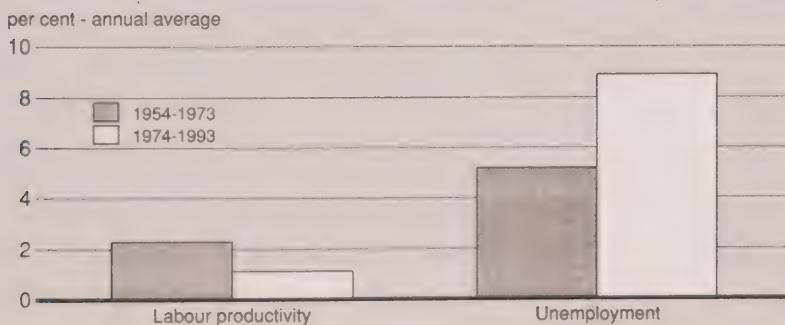
"Technology both eliminates jobs and creates jobs. Generally it destroys lower wage, lower productivity jobs, while it creates jobs that are more productive, high-skill and better paid. Historically, the income generating effects of new technologies have proved more powerful than the labour displacing effects. Technological progress has been accompanied not only by higher output and productivity, but also by higher overall employment."

*The OECD Jobs Study:
Facts, Analysis, Strategies
June 1994*

productivity usually suffer the highest rates of unemployment and the lowest earned incomes. Areas of high productivity growth – for example, the dynamic new economies of Asia – enjoy the opposite conditions.

Canada's economic history bears out this general truth. The postwar years to the mid-1970s were a period of extraordinary productivity growth – e.g., from 1953 to 1973 labour productivity in the economy as a whole increased at an average rate of 2.3 per cent while the unemployment rate averaged a moderate 5.2 per cent. Since then, productivity growth has declined sharply while the average unemployment rate has risen significantly (Chart 19).

Chart 19 Labour productivity growth and the unemployment rate



Higher productivity enables incomes to increase even while unit costs are being lowered, thus expanding markets and market share. New job opportunities are the result.

It follows that there is no conflict between rising productivity and expanding job opportunities in the economy as a whole – in fact, quite the contrary. This is because the conditions that underlie productivity – innovation, entrepreneurial vigor, strong investment growth – are precisely the conditions that expand the general pace of economic activity. Higher productivity meanwhile enables incomes to increase even while unit costs are being lowered, thus expanding markets and market share. This creates net new demand and new job opportunities are the result. Policies that impede productivity, on the other hand, guarantee weaker job and income growth in the economy as a whole and over time.

Provided, therefore, that Canadians have the opportunity and the encouragement to acquire new skills; provided labour markets foster the required adaptability; and provided we create an environment that encourages innovation and new investment here in Canada, most of those who might be displaced as a result of productivity increases are likely to find new employment within a reasonable time.

5

A Framework for Growth

The ultimate goal of the government's economic strategy is to foster the creation of more and better jobs for Canadians. This goal can only be achieved through sustained economic growth flowing from increased productivity and complemented by measures to reverse the decades-long rise in Canada's core unemployment rate (Chart 20).

The required policies will be mutually reinforcing since what is needed to foster productivity and income growth – a more innovative and adaptable economy – will also contribute to healthier job creation. As well, the measures directed to lowering core unemployment – e.g., helping Canadians upgrade their skills, encouraging dynamic small business, removing disincentives in the labour market, reducing the severity of recessions – will also spur higher productivity.

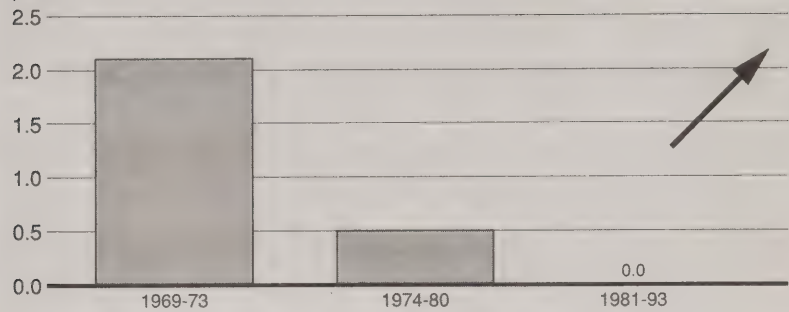
Flowing from the analysis in preceding sections, the government's strategy to promote economic growth and job creation is based on five broad themes:

- **Helping Canadians acquire skills**, to build a more productive economy, to foster better job opportunities and incomes for individuals, and to establish the basis for life-long personal development.

- **Encouraging Canadians to adapt to new opportunities**, to minimize long-term and repeated joblessness and to ensure that businesses and individuals face the right incentives to take advantage of more productive opportunities.

Chart 20 Goals of economic policy**Increase productivity (growth of TFP)**

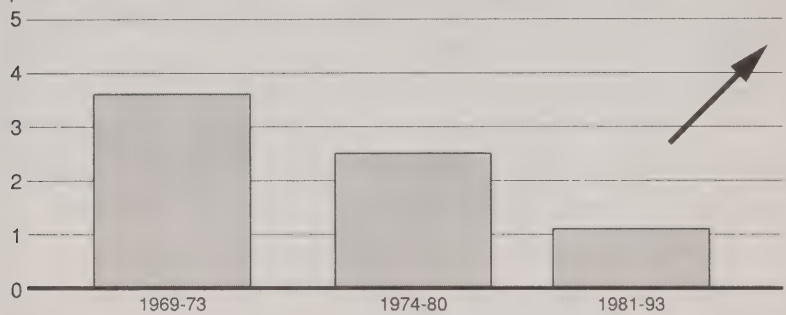
per cent



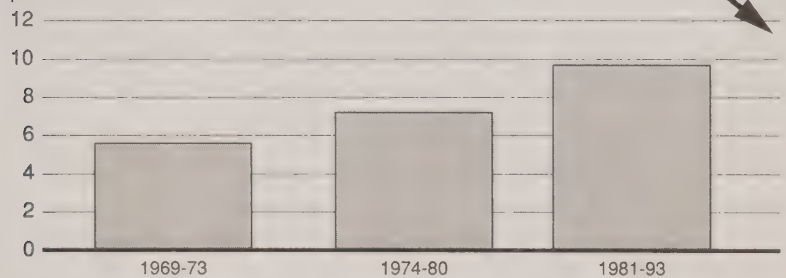
Note: Total Factor Productivity trend for commercial sector.

Restore economic growth (growth of GDP per capita)

per cent

**Cut joblessness (average unemployment rate)**

per cent

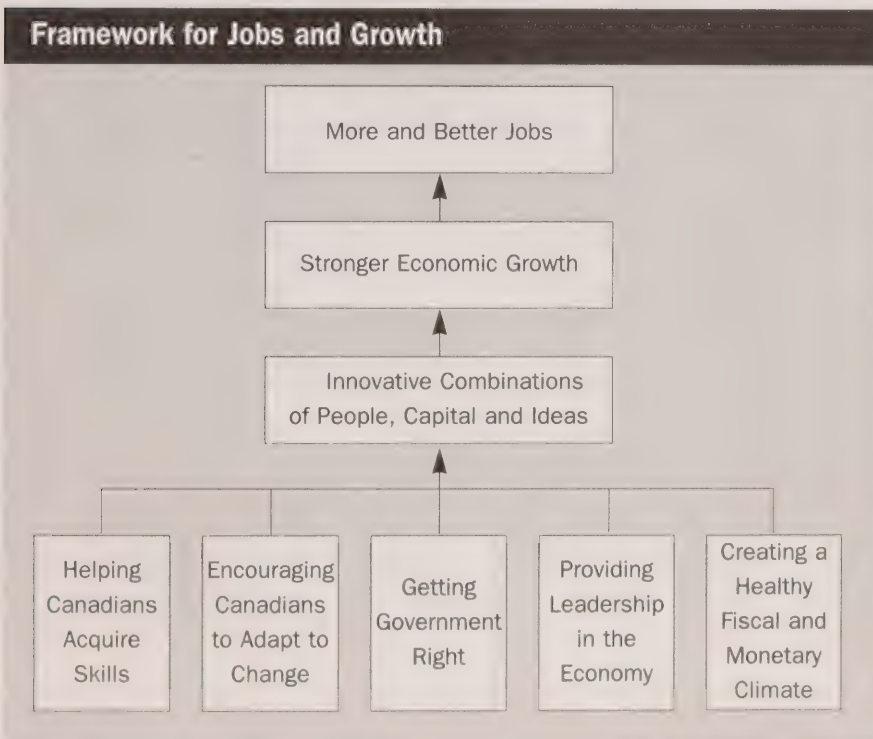


Note: Productivity and per capita GDP growth are average annual compound rates.

Average annual unemployment rate is a simple average of the monthly rates.

Sources: Statistics Canada and Department of Finance.

- **Getting government right**, to ensure that government itself, through efficient management and appropriate policies, contributes all it can to a more productive economy.
- **Providing leadership in the economy**, to build a more innovative and outward-looking economy through actions that government is in the best position to take, in partnership with the private sector.
- **Creating a healthy fiscal and monetary climate**, to establish the broad economic conditions for sustained growth and job creation and to ensure that the government will have both the resources and the degree of public trust needed to succeed in the other four theme areas.



These policy themes have been designed to address Canada's particular circumstances. They are also entirely consistent with both the analysis and conclusions of international bodies that have studied similar issues. The outcome of the jobs conference in Detroit in March 1994 and the conclusions of the G-7 Summit in Naples point to a near universal consensus among industrial country governments regarding both the nature of the jobs problem and the policy directions needed to address it (Box 4).

Box 4 G-7 consensus on a growth and jobs strategy¹

"Following the jobs conference in Detroit and the analysis of the OECD we have identified the actions we need to take.

- We will work for growth and stability, so that business and individuals can plan confidently for their future.
- We will build on the present recovery by accelerating reforms so as to improve the capacity of our economies to create jobs.

Both of these elements are essential in order to achieve a lasting reduction in the level of unemployment.

We will concentrate on the following structural measures. We will:

- increase investment in our people: through better basic education; through improving skills; through improving the transition from school to work; through involving employers fully in training and – as agreed at Detroit – through developing a culture of lifetime learning;
- reduce labour rigidities which add to employment's costs or deter job creation, eliminate excessive regulations and ensure that indirect costs of employing people are reduced whenever possible;
- pursue active labour market policies that will help the unemployed to search more effectively for jobs and ensure that our social support systems create incentives to work;
- encourage and promote innovation and the spread of new technologies including, in particular, the development of an open, competitive and integrated worldwide information infrastructure;
- pursue opportunities to promote job creation in areas where new needs now exist, such as quality of life, and protection of the environment;
- promote competition, through eliminating unnecessary regulations and through removing impediments to small and medium-sized firms."

The following sections elaborate the five themes of the government's economic policy, describing how each is related to productivity, growth and job creation and outlining principles that define the future direction of federal economic policy.

¹ G-7 Summit Communiqué; Naples, July 9, 1994.

6

Helping Canadians Acquire Skills

As the pace of global competition quickens and technological complexity intensifies, the fortunes of individuals and of nations turn increasingly on the skills they already possess or are prepared to acquire.

The right skills are the key to building the smarter, more productive economy on which job and income growth depend. Skilled and adaptable workers are needed to master, and re-master, the increasingly sophisticated technology and work methods that are making virtually every occupation, in some sense, high-tech (Box 5). Concentrations of people with highly specialized know-how are now essential to attract and retain globally foot-loose investment.

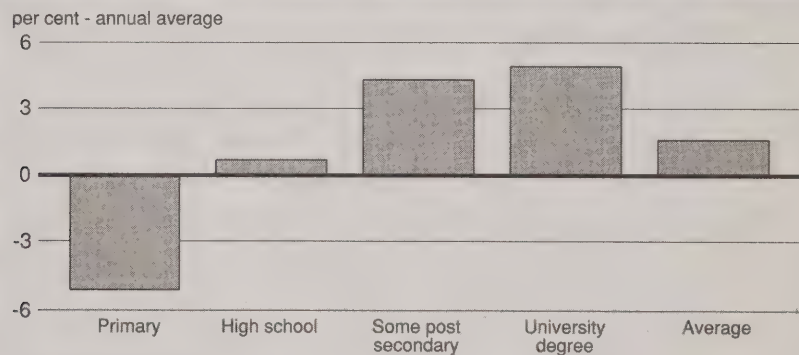
These realities are clearly reflected in Canada's employment statistics. Over the past two decades, job growth has been polarized toward those with higher skills. For persons with less than high school, jobs are shrinking rapidly (Chart 21). It is estimated that almost half of the *new* jobs that are likely to be created during this decade will require more than 16 years of formal education and training combined (Chart 22).

Obviously, not all new jobs will require highly specialized training or advanced degrees. In fact, about a third of the jobs being created can still be filled by those with high school or even less. Even the most technically sophisticated new businesses require the support of a full range of skills and therefore contribute to employment of maintenance workers and bankers, as well as of engineers. In fact, wherever there is vigorous economic

activity, job creation is never far behind. The new jobs often show up in unexpected places – restaurants and car dealerships, for example – that have only indirect links to the original activity.

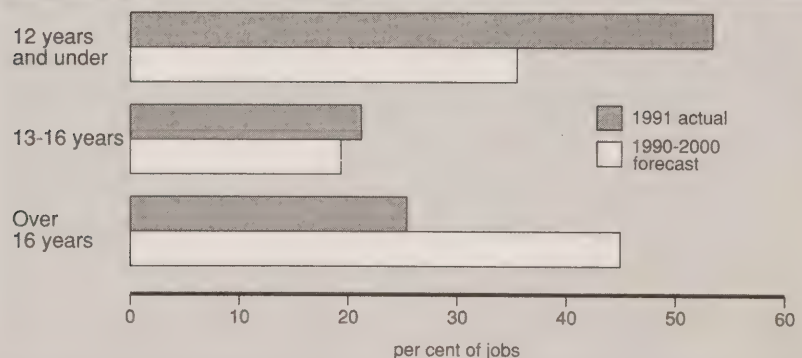
In the past, one could expect to spend an entire career in the same industry, often with the same employer. Today, several career changes are becoming the norm and the traditional idea of job security has become almost obsolete. Instead, individuals must take an active role in creating their own career security, based on a solid foundation of literacy and on a willingness to improve their employment skills continuously. Lifelong learning is needed to update old skills and acquire new ones. Although governments will continue to play a role, lifelong investment in human resources will increasingly be the responsibility of individuals and employers.

Chart 21 Employment growth by education level, 1975–1993



Source: Statistics Canada.

Chart 22 Years of education and training required for new jobs, 1990–2000



Source: Department of Human Resources Development, Canadian Occupational Projection Systems, 1993.

Box 5 Skills and productivity in the new economy

“Major clusters of new technologies will significantly change the way economies operate; they have considerable potential for productivity increases and thus lead to rising growth and employment. If these new technologies have so far had relatively little impact upon productivity increases, it is because

society has not succeeded in matching these advances with the necessary innovation in the workplace. The crucial bottleneck is insufficient human resources development at both the micro-economic and macro-economic levels. When human knowledge replaces machines and plants as the

moving factor behind productivity change, and when the required knowledge is missing, output suffers however much finance and hardware are supplied.”

– *Technology and the Economy: The Key Relationship*, OECD

Canada’s potential to increase productivity and income growth, and to push down the core rate of unemployment, will require an increasing national commitment to building human capital. This does not automatically equate to the need for higher public spending on formal education. Canada already spends relatively more on public education than almost all other advanced countries, but does not always have the results to show for it. The objective, therefore, is not to spend more money overall, but to invest more efficiently in building our human resources.

In this endeavour, the provinces’ responsibility for public education is unequivocal. And since our national future is at stake, this must be a co-operative effort where the principal test that should guide the sharing of effort is to determine who is best placed to get the job done.

Individuals

The primary responsibility to develop the nation’s base of skills rests with Canadians themselves. Institutions can ‘teach’ but it is up to the individual to ‘learn’. And while society gains collectively from the skills of its citizens, the greatest beneficiaries of investments in human capital are individuals themselves, in terms both of lifetime financial return and potential for personal development.

Employers

The principal responsibility of employers in helping Canadians to acquire skills is to invest in the training of their own employees. The familiar slogan that “our people are our greatest resource” must be taken to heart. Undeniably, there is some risk that an investment in training will be lost if the employee takes a better offer somewhere else. But for good employers this will be the exception, not the rule. Companies that invest in people tend to attract the best in the first place. Moreover, it is a two-way street. For every trained employee lost to one competitor, another may be gained from a different competitor. It follows that businesses should normally need no direct training subsidies from government to do what is already vitally in their own interest.¹

One important exception is the case where government may wish to support skills upgrading of hard-to-employ individuals and it is decided that on-the-job training is the best option. A specific subsidy would then be required to induce an employer to provide training to someone who would otherwise not have been hired.

Government seed funding can also help to stimulate firms in a particular sector to define collectively their training needs and occupational standards and to develop industry-led training programs. There has been considerable progress in this regard by Sector Councils which have recently been formed in, for example, the steel, electronics, auto repair, tourism and horticulture industries.

The advice and assistance of business and labour can also add relevance and motivation to the school experience. This may be the best way to reduce a school drop-out rate that is still unacceptably high and to foster a more successful school-to-work transition – for example, through innovative co-op programs and other partnership arrangements between businesses and schools.

¹ Government already provides a very substantial indirect benefit to businesses through basic and post-secondary education, the costs of which are borne largely by all taxpayers.

The Government of Canada

The interest the federal government takes in helping Canadians to acquire skills derives from a general responsibility to foster better national economic performance, and from a more specific concern to minimize the extent and consequences of unemployment.

To these ends, the Government of Canada has been spending more than \$3 billion annually – from a combination of general revenue and the developmental uses of Unemployment Insurance – to increase the employability of the jobless. Many federally-sponsored training courses are delivered through provincially-controlled institutions, although programs increasingly include an on-the-job training component.

The federal government also provides substantial support for post-secondary education through transfers to the provinces of cash and tax points, through student loans, the education and tuition tax credits, and grants to support graduate research in the social and natural sciences, engineering and medicine. These latter grants, now totalling \$790 million annually, are a key investment in training the highly qualified people that will be needed to keep Canada at the leading edge of the knowledge economy.

Additionally, the government announced in the last budget a number of new initiatives, many still in the pilot phase, to broaden the skills of young people, in particular during the crucial school-to-work transition period (Box 6).

How might this substantial, though largely indirect, federal role be made more effective? Detailed proposals are beyond the scope of this paper and many of the issues will be addressed in the course of social security reform under the leadership of the Minister of Human Resources Development. Certain broad principles can nevertheless be stated:

- The federal interest in this domain is primarily linked to the objective of fostering the integration of people into the labour market i.e. ensuring that Canadians have the skills required to succeed in the labour market.

Box 6 New federal initiatives to help Canadians acquire skills

Youth Internship Program: Addresses the school-to-work transition, targeted on the 60 per cent of young Canadians who currently take no formal education past high school. Through better involvement of the private sector in defining needs, the Program will establish apprentice-like training in areas of good growth potential where traditional apprenticeship is lacking – e.g., software, logistics, electronics, horticulture, environmental services. The first demonstration projects are now being launched. Working with provinces and territories, industry Sector Councils and communities, it is hoped to develop up to 20,000 internship places each year.

Youth Service Canada: Begins to address some elements of youth unemployment and contributes to a better school to work transition. Aimed at those under 25, the objective is to teach job and life skills through participation in community-based projects in the social and environmental areas. The target is eventually to involve about 10,000 young people a year.

National Literacy Program: Helps the estimated 38 per cent of adult Canadians who are functionally illiterate to become contributors to the economy. In partnership with provincial governments, the private sector, educators, literacy groups and

other volunteer organizations, the Program supports the development of learning materials, research, information sharing and public awareness of the need for higher levels of literacy and numeracy.

Aboriginal Headstart: Helps young native people overcome serious early disadvantages which, if not addressed, can stunt opportunities permanently. The program, which is to begin with pilot projects designed and controlled by native people, is aimed at pre-school age aboriginal children in urban areas and large northern communities.

■ While jurisdiction rests with the provinces, who co-ordinate their efforts through the Council of Ministers of Education, the federal government can encourage: (a) development of *national* learning goals, including ways to measure results, and (b) agreements to ensure the nationwide *portability* of appropriately certified qualifications. These measures would foster employment and productivity by allowing people to be more efficiently matched with job opportunities throughout Canada and by giving employers greater confidence as to the basic qualifications of job applicants.

■ Government officials are usually not in the best position to determine the right training options for individuals. The requirements of the workplace are changing too rapidly and bureaucratic, rules-based programs inherently lack the flexibility to best respond to individual needs and circumstances. A more ‘client-centered’ approach is therefore needed in government-sponsored training to enhance employability. Choices should be made in close consultation with the individual and in light of detailed knowledge of

local circumstances and the real needs of potential employers. A client-centered approach would have the further key benefit of fostering a more responsive and efficient education and training establishment, both regionally and nationally, as a result of competition to attract trainees. (Similar considerations would apply in the case of college and university education.)

■ Provincial and local governments must be partners in the actual planning and delivery of training, including training sponsored or funded by the federal government.

7

Encouraging Canadians to Adapt to New Opportunities

Economic progress depends on the ability and willingness of individuals and businesses to embrace new opportunities. The growth of jobs and incomes relies on this fundamental process of adaptation in which there are always new and more productive activities superceding the old. In the words of the OECD Jobs Study: “The single most important cause of rising unemployment, as well as a growing incidence of low-wage jobs, is a growing gap between the need for OECD economies to adapt and to innovate and their capacity, and even their will, to do so.”¹

Yet change is often very disruptive since it may mean losing a large investment in one’s existing skills, seniority, and capital, to say nothing of possibly severing ties to community and friends. And there can be no guarantee that a particular individual, or firm, or community will be able to survive the changes with their economic welfare intact.

Society as a whole nevertheless reaps great economic benefit from this process of adaptation to more productive opportunities. A portion of the overall gain should therefore be invested in the appropriate social ‘safety nets’ to cushion the impact on those most adversely affected through no fault of their own. Not only is this basic justice, but it also promotes the growth process by giving people greater confidence to embrace change.

“The single most important cause of rising unemployment is a growing gap between the need for OECD economies to adapt and to innovate and their capacity to do so.”

¹ *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*; June 1994, p. 41.

A delicate balance must nevertheless be struck between providing shock absorption on the one hand, and retaining the incentive to seek new opportunities on the other. There is also a balance to be struck between the personal and community stability that Canadians rightly cherish, and the need to adapt to a world where the challenges and opportunities are always changing.

Different societies make different choices in striking these balances and those choices can have significant consequences for income and employment (Chart 23; Box 7). It appears, for example, that most of the European countries have allowed their economies, and particularly their job markets, to become too resistant to change. And while European wage growth has so far remained relatively high, and income inequalities relatively low, the price has been rising unemployment and a growing fiscal cost that in some countries has become unsustainable.

The United States, by contrast, has given much freer rein to market forces, leaving people few options but to adapt rapidly to competitive pressures. This has been accompanied by considerable and growing income inequality, with a great many of those who are near the bottom rung of the skills ladder working at a poverty wage. On the other hand, the U.S. has achieved a remarkably low unemployment rate (about six per cent currently) compared with the advanced European countries and Canada.

Box 7 The central importance of adapting to change

"The appearance of wide-spread unemployment in Europe, Canada and Australia on the one hand, and of many poor quality jobs as well as unemployment in the U.S. on the other, have thus both stemmed from the same root cause: the failure to adapt satisfactorily to change. In Europe, Canada and Oceania (Australia and New Zealand), low-wage jobs were, by and large, disallowed by society, whether through state-imposed or union-negotiated wage floors and employment protection. So the problem which appeared as a

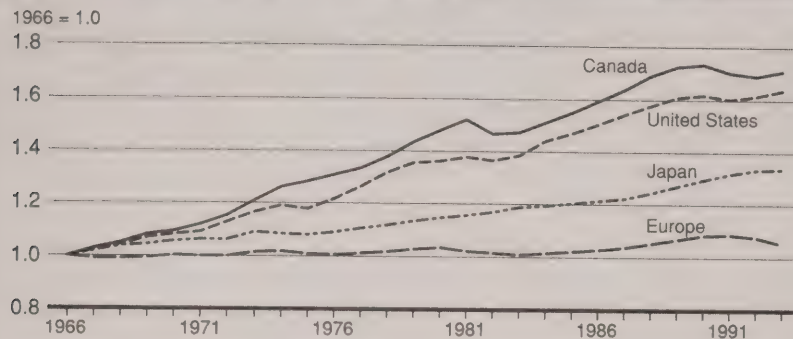
combination of low-wage jobs and unskilled unemployment in the U.S., took the form in Europe mainly of unemployment of the low-skilled...

The basic policy message of this report is unambiguous: high unemployment should be addressed not by seeking to slow the pace of change, but rather by restoring economies' and societies' capacity to adapt to it. ...

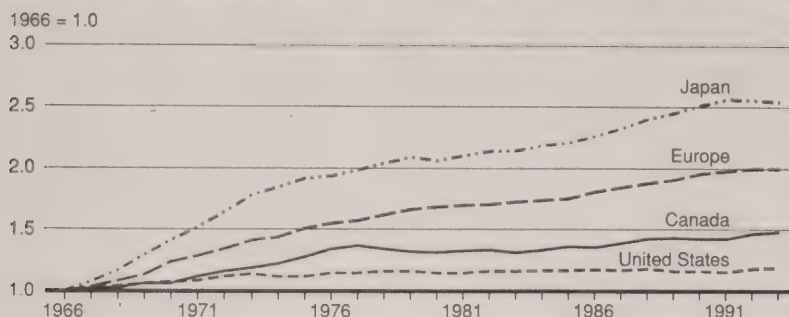
But this must be undertaken in ways which do not abandon the social objectives of OECD societies. Rather, social objectives must be met in new, more carefully-designed

ways that do not have the past unintended and undesirable side effects. The limitations that policies inadvertently, but progressively, put on the capacity and the will to adapt and innovate were not envisaged when many of them were conceived and implemented. Now that the problem is recognised in all its importance, it should prove possible both to meet social objectives and to permit much more ready adaptation to change."

*The OECD Jobs Study:
Facts, Analysis, Strategy
June 1994*

Chart 23a Employment in the G-7 countries, 1966–1993

Note: Europe includes the United Kingdom, France, Italy and West Germany.
 Source: OECD, *Economic Outlook Database*.

Chart 23b Real wages in the G-7 countries, 1966–1993

Note: Europe includes the U.K., France, Italy and West Germany. The wage index for Europe is constructed using each country's share of total employment as weights.
 Source: OECD, *Economic Outlook Database*.

Japan has uniquely achieved both very low unemployment and high incomes with relatively little earnings inequality. This has been due to that country's excellent productivity performance and particular social consensus. These unique characteristics have enabled Japan largely to enjoy the best of both worlds, though strains have recently begun to appear.

Canada's position has been intermediate between that of the U.S. and Europe – higher unemployment than the US, but less income inequality. Recently, however, Canada's unemployment rate has reached European levels and the fiscal sustainability of our income protection system has been called into question.

A strategy to foster jobs and growth must confront these realities. This means re-examining a number of government policies afresh to ensure that they still strike the right balance between change and stability, and that the incentives implicit in the policies are still having the originally intended effect.

The most significant federal programs in this regard are Unemployment Insurance and the Canada Assistance Plan in the case of individuals, and a range of implicit and explicit subsidies and other protections in the case of businesses.

Business

The issue of government assistance to business is not black or white. Assistance can sometimes be justified – for example, to counter subsidies by governments of competitor nations; or where public ‘spillover’ benefits may be very high (e.g., early stage R&D); or where the short-term cost, in terms of local job and income losses, of deferring to market forces is judged to be unacceptably high.

The right action will therefore always depend on striking a balance in the particular circumstances. But too often in the past, the presumed economic benefits flowing from various forms of business subsidy have been overestimated and the broader job and income costs significantly underestimated. Among prominent examples have been a number of ill-conceived industrial megaprojects.

Inappropriately designed assistance to business can be far more damaging to the economy, over time, than a simple static accounting of costs and benefits might suggest. This applies particularly to those forms of assistance which help to sustain, or to subsidize investment in, activities that are not competitive. As the OECD Jobs Study concluded: “Subsidies tend to operate in exactly the opposite way from what is needed: they slow rather than stimulate adjustment; they discourage rather than encourage innovation; and they tend to become permanent.”

There are two major ongoing costs in these circumstances: (i) people and capital become locked in dead-end situations, and (ii) the public resources required to sustain these dead-ends are not available to support constructive initiatives elsewhere or to reduce the deficit and, eventually, to lower taxes. For these reasons, reducing the kind of business support that inhibits economic adjustment can lead to *increasing* net job creation and income in the economy over time. And with the help of well-designed worker adjustment programs, the human cost of adaptation to necessary economic change can be minimized (Box 8).

Too often the presumed economic benefits flowing from various forms of business subsidy have been overestimated and the broader job and income costs significantly underestimated.

Box 8 A model of industrial adjustment: The steel industry

Canada's steel industry has had to grapple with all the challenges faced by many mature sectors in the industrialized world – i.e. over-capacity, low product prices and the emergence of new technology. These pressures forced Canadian steel makers to restructure, including significant lay-offs. Employment in the industry has

declined by about 25 per cent since 1988, with layoffs totaling approximately 11,000. Assistance to laid-off workers has been provided through the Canadian Steel Trade and Employment Congress (CSTEC), a co-venture between the United Steel Workers of America and Canadian steel producers. Both federal and provincial governments

have also provided resources to CSTEC to assist steel workers through training and worker adjustment programs. By early 1994, CSTEC had helped about 90 per cent of the laid-off workers. Approximately 70 per cent have now found new jobs with, on average, no loss of pay.

In light of these considerations, the 1994 budget announced reductions in business assistance. Further steps should be taken to determine whether the redesign of certain subsidies and other supports in, for example, transport and agriculture could lead to a more efficient transportation system and to a more internationally competitive agri-food industry, better adapted to Canada's inherent advantages.

In a similar vein, regionally-targeted assistance should be focused on genuine economic opportunities – tourism, for example – that have high potential to become self-sustaining. This implies a continued shift away from support of industrial megaprojects and toward creation of a supportive environment for smaller local enterprises, as well as increased use of repayable contributions or loans rather than grants.²

Individuals

Unemployment Insurance is by far the most significant federal government program of income support for working-age people – e.g., total UI expenditure was \$19.4 billion in fiscal year 1993-94. Unemployment Insurance was originally intended to cushion the income loss of short jobless spells and thus give people reasonable time to search for a new job that would be a good fit – i.e. they would not be forced to take the first thing that came

² The support of public infrastructure is a separate matter which, if wisely targeted, can yield significant regional economic benefits. See, for example, the subsequent discussion of the 'information highway'.

along. In this regard, well-designed UI improves economic efficiency. Unemployment Insurance is also an important economic stabilizer that helps maintain purchasing power during recessions.

Extensive studies over the years have concluded that UI nevertheless contains significant adverse incentives deriving from the rules of the program – e.g., the qualifying period and the level and duration of benefits.³ The method by which the program is financed – i.e. a payroll tax, regularly adjusted to keep the UI account roughly in balance – has also discouraged hiring.

The rules of the program have encouraged chronic, repeat use. For example, almost 40 per cent of people receiving UI in 1993 had claimed benefits at least three times during the past five years and the number of frequent repeaters has been rising. The average duration of spells on UI has also increased steadily. Moreover, the attractiveness of the program has induced people to enter the labour force in order to qualify. Studies estimate that these factors have combined to raise the unemployment rate in Canada by 1 to 2 percentage points, thus explaining some of the increase in the core rate of joblessness.

The program has unquestionably fostered a dependency in certain regions and industries. This has inhibited the adjustment of both people and businesses to more productive opportunities and has thus perpetuated job and income stagnation, greatly to the detriment of the people and regions affected.

The payroll tax that finances UI has its own perverse effect on job creation which, as noted earlier, has contributed to Canada's rising core rate of unemployment. The rate of increase of total payroll taxes in Canada has been unusually rapid. For example, UI premiums increased from 2.1 per cent of total labour compensation in 1976 to 4.5 per cent in 1992. Although UI is often seen as an income support for the less skilled, the irony is that the rise of payroll taxes induced by higher UI payouts particularly damages job prospects for the less skilled. This is because the tax constitutes

Almost 40 per cent of people receiving UI in 1993 had claimed benefits at least three times during the past five years and the number of frequent repeaters has been rising.

³ See for example: Card, D. and Riddell, C.; *A Comparative Analysis of Unemployment in Canada and the United States*, in Card and Freeman (eds), *Small Differences that Matter*; University of Chicago Press (1993); and Coe, D.T.; *Structural Determinants of the Natural Rate of Unemployment in Canada*; IMF Staff Papers, Vol. 37, March 1990, pp. 94-115.

a progressively higher *proportion* of wages at the lower end of the scale and thus drives an increasingly thick ‘wedge’ between what the potential employer is prepared to pay and the employee wants to receive.

The rules requiring premiums to be increased when the UI account goes into deficit have also interacted perversely with the business cycle. During extended downturns, UI payouts increase causing a deficit in the account and triggering premium hikes. This is effectively a tax increase at precisely the wrong time since it discourages hiring and thus works against recovery. A substantial surplus should therefore be permitted to accumulate in the UI account during the expansionary phase of the economic cycle so that premiums do not have to be raised during a contraction.

The 1994 budget introduced significant reform of the UI program rules and announced a modest reduction of the payroll tax to take effect in January 1995. But more will be needed to return UI closer to insurance principles and to create programs that improve job readiness. When jobs are scarce due to insufficient aggregate demand in the economy – certainly the case during the slow recovery from the 1991 recession – unemployed people will often not be able to land a job, even after training, until the recovery is more advanced. But if they have in the meantime used the period of forced idleness to invest in new skills, they are subsequently able to bring a more valuable ‘asset’ to the job market. This will improve future employability and permit a higher wage to be earned.

Provided, therefore, that changes in UI are designed with sensitivity to their human impact, they will be good for people and good for the economy. These issues will be addressed as part of the government’s reform of social security which will consider how UI might be improved so as to:

- (a) Remove the incentives that lead to chronic repeat use of UI by individuals and that lead businesses to design artificial hiring and layoff patterns to maximize UI payments; and
- (b) Ensure that those who still have repeated difficulty finding employment are *actively* followed-up with counselling and training, preferably on-the-job.

Savings from a better designed UI program will permit premiums to be reduced and more effective employment development services to be provided for those with poorer skills.

Provided that changes in UI are designed with sensitivity to their human impact, they will be good for people and good for the economy.

8

Getting Government Right

Government is the most pervasive institution in every modern state. In Canada, for example, federal program spending was about 17 per cent relative to GDP in 1993–94, while the ratio to GDP of program spending by the public sector as a whole was approximately 42 per cent.¹

Government *policy*, even more than sheer spending, plays a major role in determining the economic decisions of individuals and businesses. Especially important is the way policies affect the behaviour of investors and entrepreneurs since it is their actions that define the cutting edge of job creation and income growth. A strategy to improve Canada's economic performance will thus depend critically on getting government right, to ensure that the public sector is part of the solution, not part of the problem.

Government itself must therefore learn to work smarter. The fiscal constraint alone requires this. But as many businesses and voluntary organizations have already discovered, the act of fundamentally rethinking one's mission, and how best to achieve that mission, can produce major dividends, not only in terms of cost efficiencies but especially in terms of service quality and customer satisfaction. It should be no different with government.

¹ Almost three-quarters of federal program spending is for transfer payments. Federal spending on its own operations, including defence, was 4.7 per cent of GDP in 1993, a proportion that has fallen over the years from the neighbourhood of 6 per cent in the 1960s (National Accounts basis).

For several years, under the banner of deficit reduction, the federal government attempted to cut back on spending growth but with little strategic direction. The objective appeared to be the cuts themselves, with much less attention paid to getting better value from the spending that remained.

We have reached the limit of that approach. To engage only in uniform, across-the-board spending reductions will lead to a situation where the government is left with most of the overhead cost, but with a critically diminished capacity to deliver program value for taxpayers' money.

The time has come to make choices as to what the necessary and appropriate role of the government really is, and then to allocate the resources needed to do a first-class job. The federal government should withdraw from those things that are no longer essential to the public interest, or that can be better accomplished by provincial or local governments, or by the private/voluntary sector. At the same time, there are certain activities currently under provincial regulation that could be accomplished more effectively on a nationwide basis. Securities regulation is one example that has often been suggested.

The federal government has launched a comprehensive Program Review which aims to provide the best and most efficient services that can be afforded. This will be accomplished by eliminating or reducing activities of lower priority and targeting scarce resources on programs of the highest priority and in areas where the Government of Canada is in the best position to provide the service (Box 9).

A number of more specific reviews announced in the 1994 budget are underway to complement the Program Review, including, among others:

■ **Social Security Reform** which, in co-operation with the provinces, aims to create an affordable system that enhances job skills and fosters independence by offering incentives to work while protecting the most vulnerable. To this end, the Minister of Human Resources Development has sought the views of Canadians with the release on October 5, 1994 of a discussion paper entitled: *Improving Social Security in Canada*.

■ **The Science and Technology Review**, which is examining ways to maximize the benefits to the economy of the federal in-house research capability and the government's extensive programs to encourage S&T activities in universities and businesses.

The time has come to make choices as to what the necessary and appropriate role of the government really is, and then to allocate the resources needed to do a first-class job.

Box 9 Comprehensive review of government programs

The February 1994 budget pledged the government to undertake a comprehensive review of “all aspects of departmental spending to ensure that lower priority programs are reduced or eliminated and that the government’s diminished resources are directed to the highest priority requirements and to those areas where the federal government is best placed to deliver services”.

The Program Review is an ambitious initiative to fundamentally rethink government’s role and priorities in the context of the overall jobs and growth strategy. Virtually all the activities of the federal government fall under the scope of the review, the exceptions being the major statutory transfers to provinces and to people. Most of these are

being examined separately — e.g., in the review of social security.

All other government activities are being assessed to determine if they still serve a public interest and, if so, if there continues to be a necessary and appropriate role for the federal government. If not, the activities might be devolved to the provinces or transferred, all or in part, to the private/voluntary sector. For those activities that most appropriately remain under the federal wing, the review will be expected to come up with ways to maximize efficiency and ensure affordability.

To complement the Program Review (the focus of which is primarily on the activities of individual departments), the

government has also launched a number of special policy assessments, several of which cut across the mandates of many departments — e.g., reviews of science and technology, sustainable development, and small business, among others.

The consultations and analytical work associated with the Program Review and the complementary sectoral reviews will provide a rational basis for a significant transformation of the federal government. The goal is a federal public sector that works smarter, spends smarter and gives Canadians more of what they genuinely need from their national government.

■ **Reviews of Defence and Foreign Policy**, that will ensure that Canada’s objectives going forward are more clearly defined and accomplished in a cost-effective manner; and

■ **The Small Business Review**, which will determine how the federal government can best foster the growth of small and medium-size enterprises (SMEs). The main concerns of these businesses are already clear and include calls for lower taxes, reduced paper-burden, more flexibly implemented regulations, improved financing, and more ready access to government information and programs.

The government’s determination to proceed with fundamental reform of its own activities is already evidenced, for example, in the plans announced by the Minister of Transport to commercialize significant parts of the Department’s activities (Box 10). As a result, spending by Transport Canada will be reduced significantly while overall service quality will be improved. Further opportunities will be sought in other departments and

Box 10 Transport 'commercialization'

The Minister of Transport has announced a number of far reaching initiatives to 'commercialize' certain traditional functions of the Department.

Commercialization means adopting a business-like approach to the delivery of certain public services. The objective of commercialization is to improve service and reduce costs, while continuing to protect the public interest. Commercialization embraces a number of possibilities for owning and operating assets –

e.g., Crown corporations, 'mixed' public-private enterprise, transfer to other levels of government, or outright privatization. Commercialization can also involve greater cost-recovery from users. In return, service delivery can be expected to be more responsive to clients. In all cases, consultations will be a key element in determining the option to be chosen in any particular case.

Under the new National Airports Policy announced in July 1994, Canada's 26 busiest airports will be

leased to local, not-for-profit organizations that will manage them to self-sufficiency within five years. Operational subsidies for smaller airports will be largely phased out over two to five years and they will be offered for sale, first to other levels of government, then to interested parties. Those that still cannot be sold, will be closed. A small number of airports in the Arctic and other remote locations will continue to be operated by Transport Canada under existing programs.

agencies for commercialization of activities. These might involve outright privatization or, where appropriate, having the private sector build, own and operate facilities to provide certain public services.

The government is also determined not to become involved in new industrial 'megaprojects' since experience has demonstrated that the costs too often considerably exceed the public benefits. Certain existing projects will continue, but the future policy direction has been signalled by the government's exit in June 1994 from the Newgrade Upgrader and in August from the Bi-Provincial heavy oil upgrader.

In a related vein, the government has substantially reduced its involvement in the enormously expensive International Space Station Program. Instead, the space program will focus on areas of Canada's comparative advantage – e.g., earth observation and remote sensing. Investments of this kind help to lay the scientific foundations for sustainable development, a vital national priority, and at the same time support upgrading Canadian expertise in areas of technology with high export potential.

Giving greater value for money is not the only goal in delivering government that works better for Canadians. Indeed, the most significant impact of the federal government on the economy flows from its conduct

of fiscal and monetary policy and from its regulatory and other policy actions – e.g., competition policy, protection of intellectual property, foreign investment and trade policy, industrial relations in the federal domain, among others. Taken together, these go far to determine our overall quality of life and whether Canada provides a welcoming, or a hostile environment for the investors and entrepreneurial people who are the ultimate job creators.

Reforming Regulation

Regulatory reform, for example, is an area of particularly high potential payoff in terms of increased business productivity, the stimulation of new investment, and more efficient government. The cost to the private sector of regulatory compliance amounts to tens of billions of dollars annually. And in the federal government alone, approximately 20,000 people are engaged in overseeing some 3,000 regulations. Clearly, getting government right means getting regulation right.

Good regulation is essential to a well-functioning society and economy. Rules to safeguard the health and safety of Canadians and to support environmentally sustainable development are vitally in the public interest. Similarly, no market economy can function efficiently without adequate rules of the game. Regulatory reform is therefore *not* simply synonymous with deregulation, though there will always be regulations that have outlived their usefulness and should be eliminated.

The inherent difficulty of reform in this area is reflected in the fact that regulations have always proven far easier to create than to remove. Once behaviour has become adapted to a regulation – even a bad regulation – change is resisted. Regulatory enforcement also tends inherently to be bureaucratic and inflexible for a reason. It is to reduce the risk of abuse and inequity that too much discretionary latitude would create.

Despite these fundamental difficulties, the reform of regulation to create greater flexibility, more efficient and responsive administration, better harmonization with other jurisdictions, and greater sensitivity to potential adverse economic impacts of regulation will be a top priority of the government's strategy to improve Canada's productivity and job creation potential.

Good regulation is essential to a well-functioning society and economy. Regulatory reform is therefore *not* simply synonymous with deregulation.

Progress is already being made. For example, federal departments are being required to re-justify every regulation. Of the roughly 1,700 reviewed to date, about a quarter have been eliminated, another quarter confirmed and the remainder are being revised or further examined. In addition, the 1994 budget committed the government to accelerate the development of a more flexible regulatory regime. And the Task Force on Economic Instruments and Disincentives to Sound Environmental Practices is examining: (a) how market-based instruments (e.g., effluent charges) might lead to better environmental management, and (b) situations where government incentives and disincentives may inadvertently be causing environmental disruption.

9

Providing Leadership in the Economy

The dynamic core of every successful economy is a thriving private sector. From the lone consultant working out of her basement to the largest transnational corporation, it is businesses that are on the front line – innovating, investing, competing for markets – and thereby creating more and better jobs for Canadians. Government must play a complementary role through the provision of essential goods and services that the private sector is not best equipped to supply – e.g., public infrastructure, organization of health care, and general education.

There is also a more pro-active leadership role for government. In a knowledge-based economy, success depends less on a nation's natural endowment and more on its skills and innovative capabilities – in other words, on 'comparative advantages' that can be shaped by government policy (Box 11). This basic insight defines the appropriate new leadership role for government in the economy.

That leadership role will place greater emphasis on fostering trade and innovation, and less emphasis on the traditional, and now largely sterile, issue of industrial policy based on targeting firms for financial assistance. The role of government will increasingly be to exploit its comparative advantage in gathering, assembling and disseminating information, and in fostering networks and linkages among firms. The need for better business information services and networking has multiplied as activity shifts toward smaller, highly-specialized firms that must somehow keep abreast of market opportunities and the latest technologies on a world-wide basis.

Box 11 The new shape of industrial policy

"In this new, knowledge-based world of multinational enterprises, many countries' comparative advantages depend more on acquired knowledge and skills than on nature-given endowments. If comparative advantage depends mainly on skills that are acquired by management and labour – and possibly also on human institutions – then it no longer seems to be beyond policy control. Instead, comparative advantage can be 'shaped' by government policy. Furthermore it can be lost by bad policy, at least as easily as it can be acquired by good policy."

– Richard G. Lipsey,
The Sir Charles Carter Lecture
1993

"One recent assessment suggests that targeting 'winners' is more likely to succeed as a strategy that involves catching up than for one that involves pushing back the frontier. With no clear model to follow, it is difficult and indeed hazardous for governments to identify the leading industries and technologies of the future.

Today, successful policies for competitiveness will be those primarily aimed at supporting the aspects of intangible investment infrastructures and collective governance which are outside the purview of individual firms, and at facilitating the formation of linkages, networks and interactive mechanisms."

– *Technology and the Economy:
The Key Relationships*
OECD, 1992

There remains a vital public sector responsibility – shared among the federal, provincial and local levels of government – to provide first-class public infrastructure to enhance productivity and Canada's attractiveness for investment. This will range from the more traditional Canada Infrastructure Works Program launched in January 1994, to a key federal role in the creation of Canada's section of the global 'information highway' (Box 12).

The initiatives that will give substance to an active federal role in the economy cover an extremely broad range which, even in outline, go beyond the scope of this paper. The development of specific initiatives on the government's 'microeconomic' agenda is the responsibility of the Minister of Industry. The balance of the discussion here will therefore be limited to general observations on two critically important themes of that agenda – supporting innovation and fostering export growth.

Box 12 The information highway

The 'information highway' is the central metaphor of the emerging information society. The 'highway' is partly vision, but already partly reality. It is a communications network of networks over which phenomenal amounts of information will eventually travel. The reality of the highway consists of the building blocks that are already everywhere – telephones, cable television networks, communications satellites. A preview of the 'vision' is represented by the Internet, a global network of inter-connected personal computers that already unites tens of millions of homes and businesses.

The information highway promises to reduce the disadvantages of

distance and remote location in Canada. This has profound implications for the economic prospects of less-advantaged regions and smaller communities throughout the nation. The development of an effective information highway promises to revolutionize the electronic delivery of government information and other services, as well as to deliver 'distance education' to every corner of the country. The development of Canada's branch of the information highway will play an important role in maintaining the competitiveness of our world-class telecommunications industry.

The actual construction of the information highway will depend primarily on the private sector. The

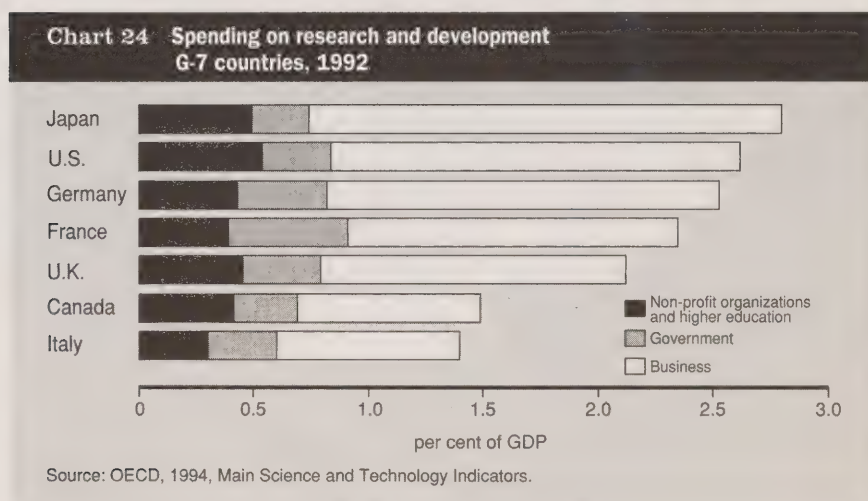
federal government will also play a key role by providing a supportive policy and regulatory framework for the communications industry; by participating in R&D activities; and by being a major customer of the network. The Minister of Industry has appointed a broad-based Advisory Council on the Information Highway. The government is contributing to the support of the seven-year, \$1.2 billion CANARIE project to build an experimental communications network and test facility. And, under the leadership of the Treasury Board, the government has begun the process of adapting and transforming its own services to harness the enormous capability of information technology.

Innovation

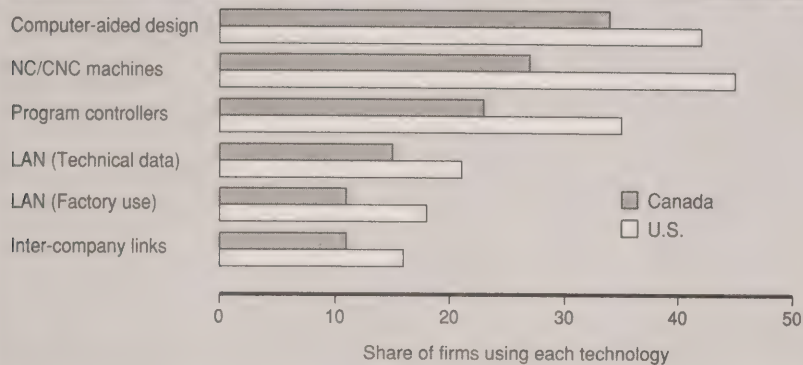
Innovation is the driving force behind improved productivity and is thus central to economic growth and long-run job creation. This basic truth was echoed in the OECD Jobs Study which concluded that "the main way to job creation in OECD countries must be through improved productivity in firms that have a solid capacity to innovate and use technology effectively". It follows that no nation can afford to leave innovation to happenstance.

While businesses obviously are motivated to innovate, commercial incentives alone cannot be relied upon to forge all the links of the innovation chain. For example, private firms are quite prepared to make large investments in late stage R&D when the results are likely to be proprietary. But at earlier stages of the process, when openness and collaboration are essential to progress, a private firm has much less incentive to spend its own money since it cannot corral the results. Society nevertheless has a huge collective stake in the success of the innovation process. Government must therefore complement the private sector by filling the most important gaps.

This is particularly true in Canada where many indicators of innovative effort by the private sector, especially those related to applications of science and technology (S&T), are low by industrial country standards. For example, Canada's relative expenditure on R&D – 1.5 per cent of GDP in 1992 – is well below that of all G-7 countries except Italy (Chart 24). Canada's low R&D spending is due partly to the structure of our economy (e.g., resource industries rarely do as much R&D as high-tech manufacturers) and partly to the unusually high degree of foreign ownership in Canada (e.g., the auto assemblers perform relatively little R&D here). It must nevertheless be recognized that Canadian workers in auto assembly plants, and in many other industries, are major beneficiaries of world-class technology embodied in imported machinery and in the production know-how of transnational companies.



It is often pointed out that R&D is only an *input* to the innovation process. It is a means, not an end. But it is also the case that companies should perform some R&D, or at least have in-house engineering skills, to enable them to successfully adapt the latest technology to their particular needs. Statistics show that, on average, Canadian manufacturing firms are less likely than their U.S. counterparts to use the most advanced technology (Chart 25). Thus, Canada's apparent under-performance of R&D is also mirrored – and probably with more serious economic consequences – in a relatively less intensive use of technology on the shop floor. This is especially true for smaller companies, though there are many individual exceptions.

Chart 25 Technology use in manufacturing, Canada and U.S., 1989

Source: Statistics Canada, 1991, Indicators of Science and Technology.

Since we must rely heavily on technologically sophisticated businesses (in *all* sectors of the economy) to be the primary job generators of the future, the S&T capabilities of Canadian industry must be upgraded. The federal government can help principally in three ways:

Direct Spending on Science and Technology: Currently the government spends just under \$6 billion annually on S&T activities, roughly 60 per cent of which is performed in 150 federal laboratories whose activities range from health protection to industrial research in cooperation with the private sector. The federal government currently funds close to 30 per cent of *all* R&D performed in Canada including transfers to businesses and universities of just under \$1.0 billion each to finance basic and applied research. The cost-effectiveness and relative priorities of these substantial expenditures are being examined as part of the S&T Review.

Tax Incentives: The Scientific Research and Experimental Development (SR&ED) investment tax credit provides a substantial benefit to Canadian R&D performers. These businesses currently claim over \$1 billion of tax credits annually. The tax credit rate is higher for small businesses and the credits themselves are refundable for small businesses. In addition, eligible capital expenditures on SR&ED are fully tax deductible. A recent study by the Conference Board concluded that Canada's system of SR&ED tax incentives for manufacturing companies already appears to be the world's most attractive.

Diffusion of Technology: Smaller Canadian firms – which often lack the resources and expertise to keep abreast of the latest technological developments – can benefit greatly from government programs that provide information to assist the acquisition and implementation of technology and best practice techniques. Agricultural extension services, which date from Confederation, have been an exceptionally successful demonstration of the importance of technology ‘diffusion’.

Methods to promote the diffusion to Canadian firms of the world’s current best techniques can have very high payoff because they exploit the results of innovation that has already been developed. Since the cost of reproducing is far less than the cost of first developing a new technique, there is considerable strategic leverage inherent in diffusion programs. A particularly successful Canadian example has been the Industrial Research Assistance Program (IRAP) managed by the National Research Council.

There nevertheless remain important gaps in Canada’s innovation system – for example:

- Too many small manufacturers lack the technically sophisticated staff needed to absorb leading edge technologies.
- Securing adequate finance (including equity capital) for smaller firms whose principal assets are ideas – the capital of the knowledge economy – is a continuing challenge.
- Although Canadian academic scientists and engineers are among the world’s best in many fields, there has been far too little success translating good research ideas into commercial success. Canadian medical researchers, for example, are at the leading edge in several fields but the commercial ‘receptor capacity’ to develop their ideas scarcely exists in this country. This is unfortunately all too typical. Developing linkages that really work between Canada’s knowledge base and its commercial base will therefore remain an ongoing challenge and priority.

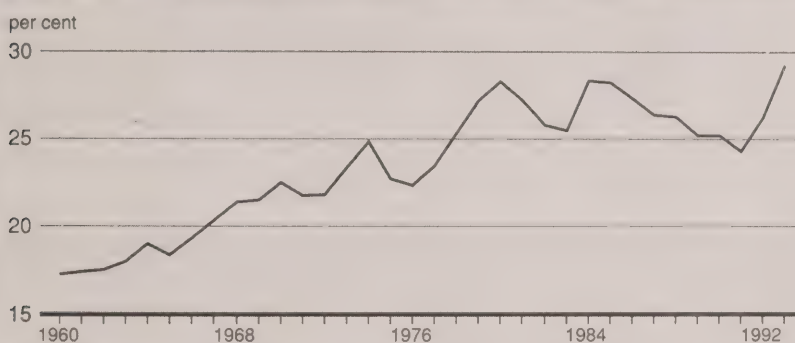
The Science and Technology Review will give further direction as to how government can cost-effectively address these gaps and, more generally, assist in upgrading Canada’s entire innovation system.

Methods to promote the diffusion to Canadian firms of the world’s current best techniques can have very high payoff because they exploit the results of innovation that has already been developed.

Trade

The growth of trade has consistently outstripped growth of world output since the end of the Second World War. This reflects progressively tighter global economic integration of which there is no end in sight. This is a fundamentally positive trend since Canada is one of the world's most trade-dependent nations – e.g., exports of goods and services now account for just under 30 per cent of GDP. That proportion had trended up strongly until 1980 and has lately accelerated again (Chart 26). International trade today accounts, directly and indirectly, for approximately one Canadian job in four.

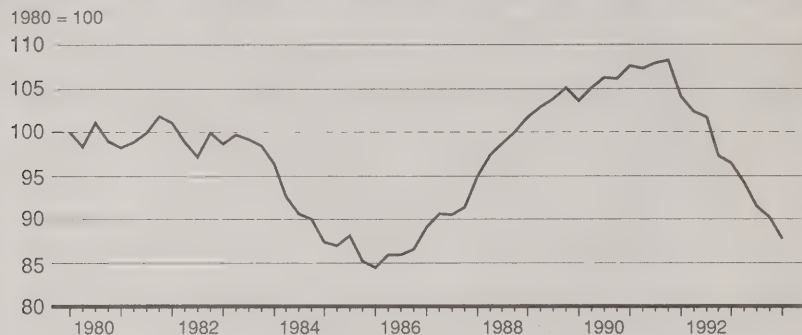
Chart 26 Exports of goods and services as a share of GDP



Note: Nominal values. Exports exclude investment income.
Source: Statistics Canada.

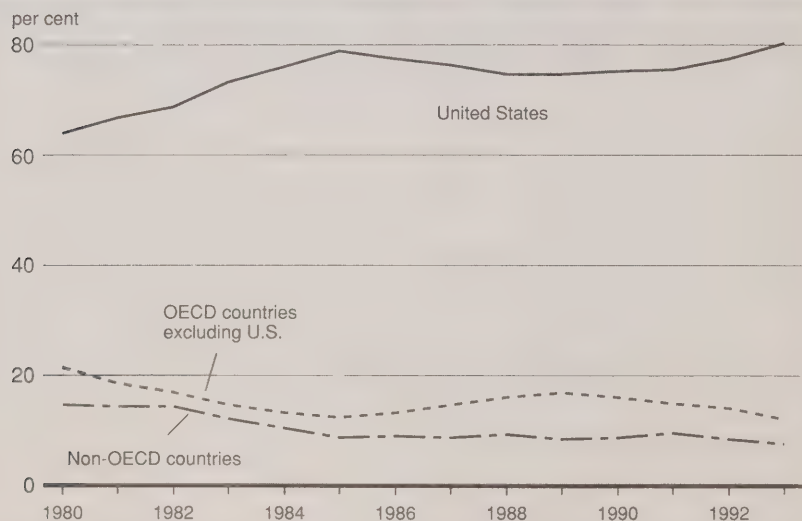
The growing success of Canadian exporters is perhaps the most encouraging feature of our current economic performance. Thanks to recent strong improvement in labour productivity, tight cost control, and a sharply lower exchange value of the Canadian dollar, our export cost competitiveness (as measured by changes in Canada's unit labour costs relative to those in the U.S.) has recovered all of the ground that had been lost during the second half of the 1980s (Chart 27).

Apart from ensuring that markets remain open to Canadian exporters and that existing trade rules are applied fairly, Canadian trade strategy faces two principal challenges: (i) to achieve a greater share of expanding markets in Asia, Latin America and eastern Europe; and (ii) to build greater export capability in small and medium-sized enterprises (SMEs).

Chart 27 Ratio of Canadian to U.S. unit labour cost (common currency)

Note: A falling line indicates increased competitiveness of Canadian producers.
 Sources: Statistics Canada, and U.S. Bureau of Labour Statistics.

Canada's traditionally strong export orientation toward the U.S. has actually been increasing while exports to rapidly growing developing country markets have declined as a proportion of the total since the late 1970s (Chart 28). The United States, meanwhile, has been focusing on the emerging markets which now account for about 40 per cent of U.S. exports and for the majority of their current growth.

Chart 28 Canadian exports to each region as a share of total exports

Note: Data is for merchandise exports.
 Source: Statistics Canada.

A more aggressive penetration of these dynamic markets is now a primary objective of Canada's trade development strategy, principally because of their extraordinary growth potential, but also to begin to reduce

our unusually heavy relative reliance on the U.S. market. The United States will of course always be Canada's most important trade partner by a wide margin. Policies to build on our export competitiveness in that market will therefore also continue to have high priority.

A strategic emphasis on dynamic developing markets implies: (a) some reallocation of the government's trade development resources toward Asian, Latin American and eastern European markets and away from markets with lower *commercial* potential, (b) a more explicitly commercial orientation of Canada's foreign policy in these and other rapidly developing areas, and (c) the consideration of new or expanded regional trade agreements – e.g., encouraging the accession of Chile (now a major destination of Canadian direct investment) to NAFTA.

This strategy must be complemented by continuing trade and investment negotiations to improve market access for Canadian exports and investment in partnership with Canadian firms who must act to take up the opportunities. This will be important, for example, in the financial services area where negotiations under auspices of the new World Trade Organization are to be reopened in 1995.

The second principal element of a new trade strategy is to foster more exporting by SMEs. At present, this sector accounts for approximately 10 per cent of the dollar value of Canada's manufactured exports. Only about 15 per cent of our manufacturing companies export directly at all.¹ On the other hand, almost one-quarter of all Canada's merchandise exports originate in five giant companies.

Canada's future export expansion, through product and market diversification, depends on developing the capabilities of our increasingly sophisticated and diverse smaller firms. These firms include not only goods producers, but increasingly service sector firms as well, including businesses in the tourism sector. The dollars spent by visitors to Canada are equivalent to exports since they reduce Canada's overall balance of payments deficit with the rest of the world.

Canada's future export expansion depends on developing the capabilities of our increasingly sophisticated and diverse smaller firms

¹ These statistics understate somewhat the contribution of SMEs in that they fail to reveal the 'hidden exports' of smaller companies that supply the larger ultimate exporters. As large companies 'outsource' more production, an increasing proportion of SME output is finding its way indirectly into export markets.

Improving the export capabilities of small firms can be achieved in part by general policies to strengthen the SME sector – e.g., by facilitating technology diffusion. But it will also require more directed efforts: (a) to improve access to export finance – e.g., new services tailored to the needs of SMEs are being worked out co-operatively by the Export Development Corporation and commercial banks, and (b) to build up the export-readiness of smaller businesses through training and market intelligence and other services designed collaboratively with SME needs uppermost in mind.

These and other issues of trade development – including an examination of the direction and cost-effectiveness of the government's \$625 million annual direct expenditure on trade development – are being addressed in the International Business Development Review. This review is part of the government's comprehensive evaluation of role and method, reflecting the high priority of getting government right.

Creating a Healthy Fiscal and Monetary Climate

Returning Canada to fiscal health is a prerequisite to achieving all of the other elements of the economic strategy outlined in this statement. Increasing productivity and sustained job growth are the results of investment, of entrepreneurial vigour, and of consumer confidence. All are being undermined by a growing public debt that has led to higher taxes, higher real interest rates, and a diminished capacity of the Government of Canada to address the other vital issues of an economic strategy for the future.

Canada's fiscal deterioration must be halted and reversed. Although the deterioration has been cumulative, rather than sudden and dramatic, the unusually high real interest rates and the instability of the exchange rate are clear signs of unsustainability. This is all the more regrettable because many other components of Canada's economic performance are exceptionally upbeat.

The financial problem facing the public sector in Canada is due fundamentally to the accumulating stock of *debt*. Chronic annual deficits cause the debt to grow, but the deficits themselves are now almost solely the result of interest payments on the existing stock of debt. If it were not for interest, the federal budget would be moving into surplus since projected revenue in the fiscal year 1994-95 exceeds projected program spending by over \$5 billion. But debt charges are forecast to exceed \$44 billion, implying that the deficit for the year will be in the neighbourhood of \$39 billion.

The financial problem facing the public sector in Canada is due fundamentally to the accumulating stock of *debt*. Deficits are now almost solely the result of interest payments on existing debt.

Most of this amount must be borrowed, adding to the debt and increasing the base on which next year's interest must be paid. Interest on this *additional* debt is likely to be more than \$3 billion in 1995-96.

By fiscal year end 1994-95, the net federal debt is expected to be \$548 billion. If program spending remained roughly in balance with revenue, compound interest alone at today's average rate of about 8 per cent would cause this debt to grow by almost 50 per cent to more than \$800 billion within just *five* years.¹ By then, the annual interest payment would be about \$64 billion, or \$20 billion more than this year's forecast debt charges.

To put this in perspective: a \$20 billion increase in annual interest payment is an amount equal to the government's total spending on behalf of the elderly. It is almost twice the annual expenditure on defence. It is more than twice the annual equalization payment to the poorer provinces. To repeat – this would represent the effect of only five years' compounding. This must not be allowed to happen.

The government is therefore committed to reverse Canada's fiscal decline, first by achieving the announced target of reducing the deficit to no more than 3.0 per cent of GDP by fiscal year 1996-97. This is an interim step. But it is a significant step. The annual federal deficit has not been held to 3 per cent of GDP since 1974-75. The ultimate objective is to achieve a balanced budget and to significantly reduce federal debt as a percentage of GDP.

The deficit will be reduced to no more than 3.0 per cent of GDP by 1996-97. The ultimate objective is to achieve a balanced budget and to significantly reduce federal debt as a percentage of GDP.

Monetary Policy

These objectives will be achieved without compromising the integrity of monetary policy. The government and the Bank of Canada have agreed that monetary policy will be conducted so as to keep annual consumer price inflation within a band of 1 to 3 per cent. The long run goal of monetary policy is to preserve confidence in the value of money in Canada. The maintenance of Canada's enviable inflation performance will contribute to a more stable and attractive business climate and, as public debt is brought under

¹ The example is to illustrate the interest compounding effect in isolation which would be the case if the 'operating budget' (revenue minus program spending) were in balance. In 1993-94, the operating budget was in deficit by \$4.0 billion whereas in 1994-95 an operating surplus of between \$5 and \$6 billion is expected. The actual operating balance over the next five years will depend on conditions in the economy and on fiscal actions taken by the government.

control, to lower interest rates. Moreover, the control of inflationary pressures, before they gain momentum, ensures a steadier economic expansion and thus minimizes both the severity of recessions and the resulting impact on employment.

Fiscal Policy

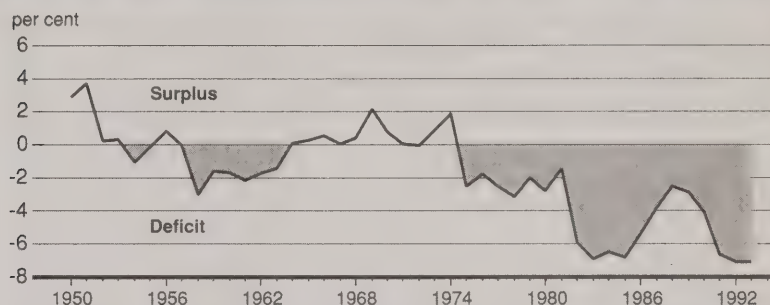
The debt and deficit are often portrayed as issues primarily of concern to financial markets and ideologues. The truth is that those who suffer most immediately from Canada's fiscal deterioration are the unemployed, the poorer regions of the country, and the average young to middle-aged family with a mortgage and other debt incurred to raise and educate their children. The unease of financial markets in the face of Canada's debt spiral translates directly to higher loan and mortgage payments for the average Canadian. And the relentless compounding pressure of interest costs on the public debt is severely eroding the ability of the government to provide for Canada's less advantaged citizens and regions. The social consequences of debt are every bit as grim as the economic consequences.

How have we come to this?

The earlier discussion of Canada's postwar economy described how the era of chronic deficits and rising debt began in 1974 when productivity and economic growth declined from the buoyant trend of prior decades. Successive governments – both federal and provincial – failed to recognize or to act on the fundamental shift that had taken place in the economy, one effect of which was to reduce the underlying rate of growth of tax revenues. Consequently, the divergence between expenditure and revenue trends produced an uninterrupted string of deficits from 1974 to this day (Chart 29). These deficits were incurred primarily to finance the maintenance of consumption – capital investment spending by governments has actually *declined* as a share of total government spending since the 1960s.

The steady accumulation of deficits for 20 years has caused government debt to rise inexorably relative to GDP. By fiscal year-end, 1993-94, total federal and provincial government debt had reached \$700 billion or more than \$24,000 per capita. The associated *annual* interest cost of more than \$56 billion was equivalent to approximately \$2,000 for every Canadian. In the 13 short years since 1981, public sector debt has multiplied six-fold in nominal dollars (Chart 30). And in real, per capita terms, the debt has

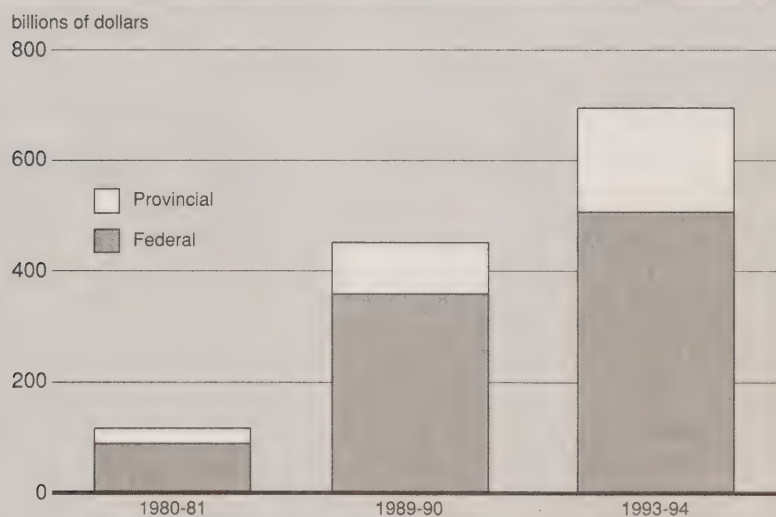
The unease of financial markets in the face of Canada's debt spiral translates directly to higher loan and mortgage payments for the average Canadian.

Chart 29 Total government fiscal balance as a share of GDP

Note: Federal, provincial and local government budget balance, plus the net savings or lending in the Canada and Quebec pension plan on a National Accounts basis.

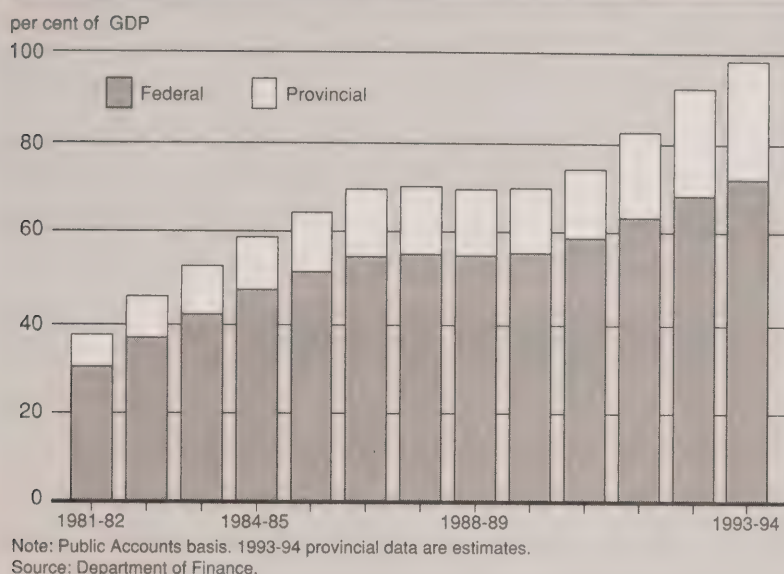
Source: Statistics Canada.

increased 2.4 times since 1980-81. At this rate, real per capita debt doubles every *ten* years. Remarkably, this debt explosion has taken place despite relatively strong growth during the second half of the 1980s and despite substantial tax increases and efforts to control spending. Today, total government debt in Canada has reached 100 per cent of GDP, of which close to three-quarters is the federal portion (Chart 31).

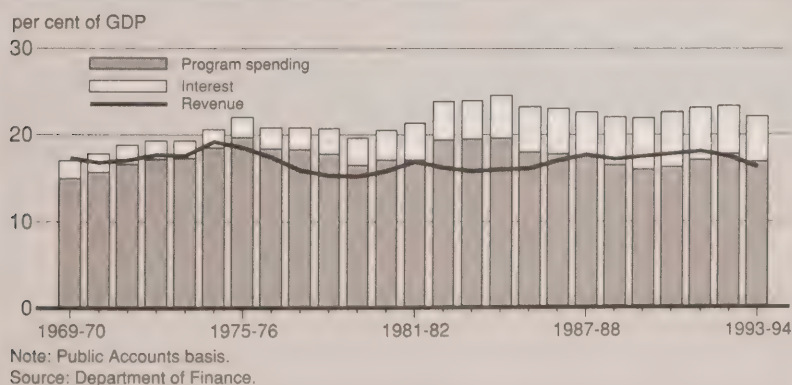
Chart 30 Federal and provincial government net debt

Note: Public Accounts basis. 1993-94 provincial data are estimates.

Source: Department of Finance.

Chart 31 Federal and provincial government net debt

The compounding effect of interest on the existing stock of federal debt has long since replaced program spending as the factor responsible for persistent deficits and a rising debt to GDP ratio. Indeed, spending on federal programs, including all transfer payments, is lower today as a proportion of GDP than was the case in the mid-1970s (Chart 32).

Chart 32 Federal revenue and expenditure

The debt statistics are beyond real comprehension and thus have probably lost their power to shock. A figure more at human scale is that interest on the federal debt is now accumulating at \$85,000 per minute, twenty-four hours a day. But in the context of policy to promote economic growth and job creation, does it really matter?

Absolutely.

Deficits, and the debt from which they now derive, matter a great deal for several reasons.

Taxes: Chronic deficits cause taxes, and the expectation of future taxes, to increase in order to cover the increasing cost of debt service. Other things being equal, the prospect of rising taxes discourages investors and entrepreneurs, thus diminishing future growth and job prospects. And higher taxes themselves distort economic behaviour in ways that are detrimental to efficiency and growth. The negative employment effects of payroll taxes have already been described. Income taxes have some of the same distorting characteristics. Taxes are necessary, but as they rise, their impact on growth and job creation is progressively adverse.

Interest Rates: Debt and deficits cause real interest rates to increase once the level of debt becomes viewed as excessive by financial markets (Box 13). High interest rates deter investment since they increase its cost. Reduced investment today translates to lower productivity and lower job growth tomorrow. Higher than necessary interest rates have also slowed the recovery of the economy from recessions, increasing the average duration of unemployment and keeping the jobless rate elevated.

Crowding-Out the Public Sector: Debt, and its resulting interest cost, squeezes out government spending on programs that Canadians value. Tax dollars would be far better spent to address many of the opportunities described earlier in this statement. Most of these are structural measures that

Interest on the federal debt is now accumulating at \$85,000 per minute, twenty-four hours a day.

Box 13 The rewards of fiscal prudence

"Apart from its budgetary problems, Canada's macroeconomic environment is very hospitable: negligible inflation and a rising trade surplus... It is important to recognize that, should the federal government take positive steps to cut spending, the vicious circle of budgetary problems leading to higher interest rates, increased debt service costs and a more intractable budget

problem could easily be replaced by a virtuous one. A credible program of spending reduction would not only result in a lower projected budget deficit directly, but the debt service cost savings generated by lower interest rates would also multiply the budgetary windfall. Last year's U.S. experience with deficit reduction or the experiences of Ireland and Denmark during the

1980s illustrate that a credible program of fiscal stridency can often achieve even greater deficit reduction and a more favourable economic environment than anticipated."

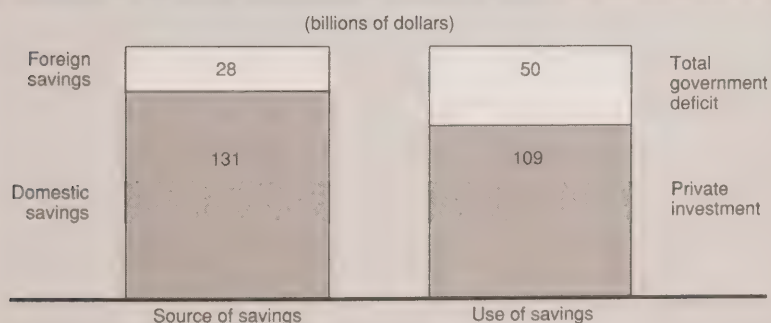
— Goldman Sachs,
*International Bonds
and Forex Bulletin*
July 1994

would have a big payoff in terms of more and better jobs in the longer term, but the debt constraint is now so severe that many important initiatives cannot be undertaken. (Government deficits also ‘crowd-out’ the private sector by inducing higher real interest rates.)

Foreign Debt: The huge annual deficits that result from interest on the accumulated stock of public debt are to a large degree responsible for the relentless increase of Canada’s net foreign debt. This is because Canadian savings chronically fall short of the amount needed to finance both necessary domestic investment and annual government deficits at both the federal and provincial levels. The shortfall must be borrowed abroad.

In 1993, for example, Canada’s private savings (by households and businesses) totalled \$131 billion, enough to fund total private investment of \$109 billion, with about \$22 billion to spare. But the borrowing requirements arising from federal and provincial deficits were \$50 billion. This was more than the remaining domestic savings could cover. So the difference of \$28 billion had to be borrowed abroad (Chart 33). Each year, a comparable shortfall has been adding to the mountain of Canada’s external debt.¹

Chart 33 Sources and uses of savings, 1993

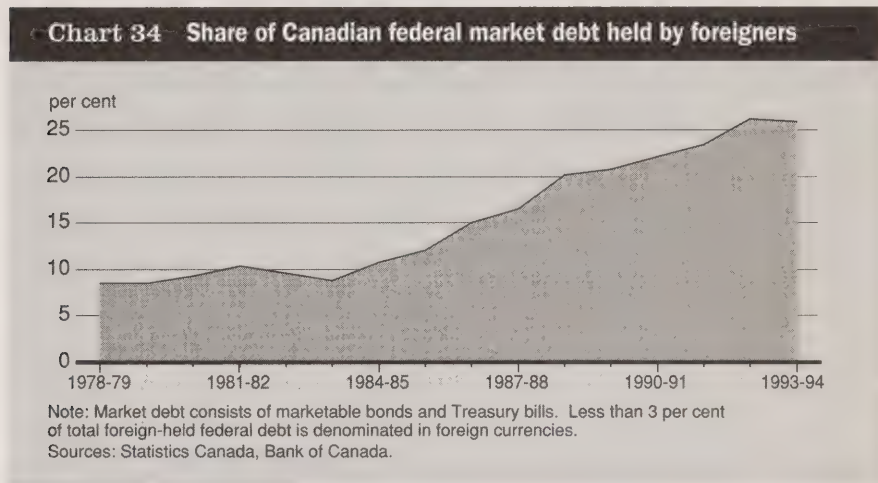


Note: Government deficit is on a National Accounts basis.
Source: Statistics Canada.

¹ It has sometimes been suggested that foreign borrowing could be reduced or even eliminated if governments were somehow to restrict their borrowing to Canada. But unless the savings of Canadians increased, or private investment were curtailed, or deficits were cut, Canada’s net foreign borrowing requirement would be unchanged. If governments borrowed more domestically, it would force the private sector to borrow more abroad.

The consequences of increasing reliance on foreign savings – in effect to finance a portion of annual domestic *consumption* – are twofold.

■ First, interest payments flow abroad rather than being recycled in Canada, and are thus a net drain on the incomes of Canadians today and in the future. The old (and always questionable) notion that the public debt does not matter because “we owe it to ourselves”, has long since ceased to describe reality (Chart 34).



■ Second, the sheer magnitude of Canada’s foreign debt in relation to the size of the economy means that Canada has become excessively vulnerable to the volatile sentiments of global financial markets. We have suffered a tangible loss of economic sovereignty.

Burden on the Future: The accumulation of debt has a significant moral dimension. To the extent debt has been incurred to finance annual consumption rather than public investment – and that has been the case – the debt represents a dead-weight burden on the future. Since the borrowed funds were not, for the most part, invested in ways that would give an extra boost to Canada’s future growth, there will not be sufficient future ‘surplus’ to cover the ongoing stream of debt service cost. That cost will have to be paid by our children and grandchildren out of their future incomes.

Those future incomes will also have to provide for an ageing population. The proportion of Canadians older than 64 is forecast to increase from 12 per cent now to approximately 22 per cent by 2030. Today, there are five Canadians working for every person who is retired. By 2030, that ratio will have dropped to about three to one. To add today's consumption-induced debt to our children's *growing* obligation to provide for retirees is a shameful legacy that must not be allowed to become even worse.

What then is to be done?

Some have suggested that the problem will correct itself with a little good fortune. After all, at the end of the Second World War, the ratio of net federal debt to GDP slightly exceeded 100 per cent, even higher than today. The debt ratio then declined rapidly to about 35 per cent by 1957. It continued to fall gradually to 18 per cent of GDP in 1974, before recommencing a 20-year ascent (Chart 35, panel I).

Might history not repeat itself? It is most unlikely that it will, for the reasons revealed in the bottom two panels of Chart 35 and in Chart 36 which traces the major components of federal spending since 1939.

When the War ended, demobilization resulted in a drop of total federal spending from 45 per cent relative to GDP to about 13 per cent in 1948, a cut equivalent to 32 percentage points of GDP. For comparison, total federal spending today, including debt service, is about 22 per cent of GDP. An even remotely comparable reduction of current spending is thus arithmetically impossible.

Moreover, in the early postwar years the operating budget balance of the government – i.e. the difference between revenue and spending, *excluding* interest on the debt – was in the range of 7 to 9 per cent of GDP (Chart 35, panel II).

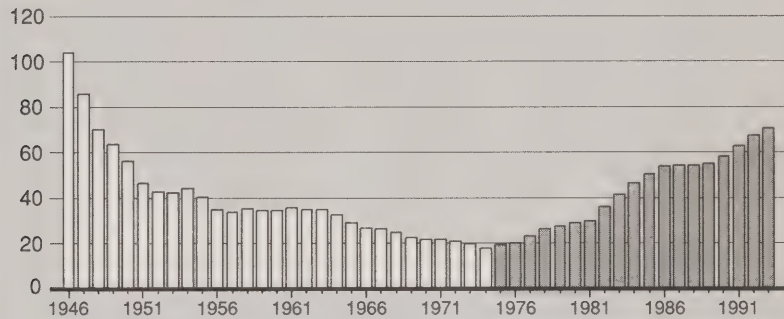
Translated into today's terms, this would imply a surplus of revenue over program spending of \$50 to \$65 billion. The actual federal operating surplus (i.e. the budget balance before interest payment) forecast for the fiscal year 1994-95 is between \$5 and \$6 billion, or less than 1 per cent of GDP.

Finally, the economic conditions that prevailed in the postwar years were very different from those of today, a point stressed repeatedly throughout this paper. They were years of high economic growth and low interest rates. The growth of GDP (in nominal dollars) typically exceeded the average rate of interest on the public debt by 4 to 8 percentage points (Chart 35, panel III).

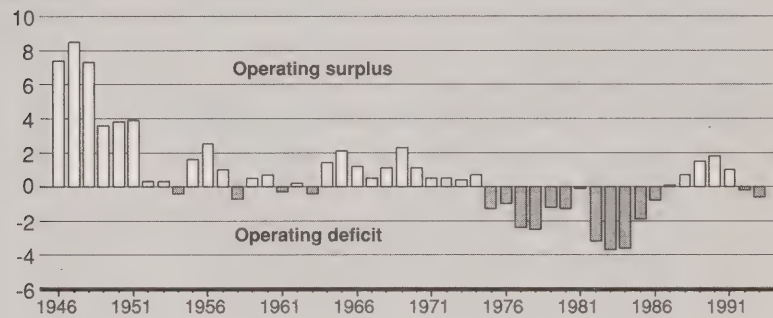
To add today's consumption-induced debt to our children's *growing* obligation to provide for retirees is a shameful legacy that must not be allowed to become even worse.

Chart 35 Dynamics of the federal debt-GDP ratio in the postwar period**Net federal debt as a percentage of GDP**

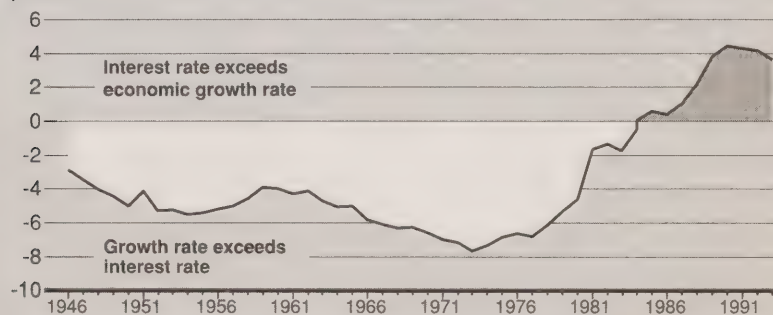
per cent

**Operating balance as a percentage of GDP**

per cent

**Effective rate of interest minus smoothed rate of growth of nominal GDP**

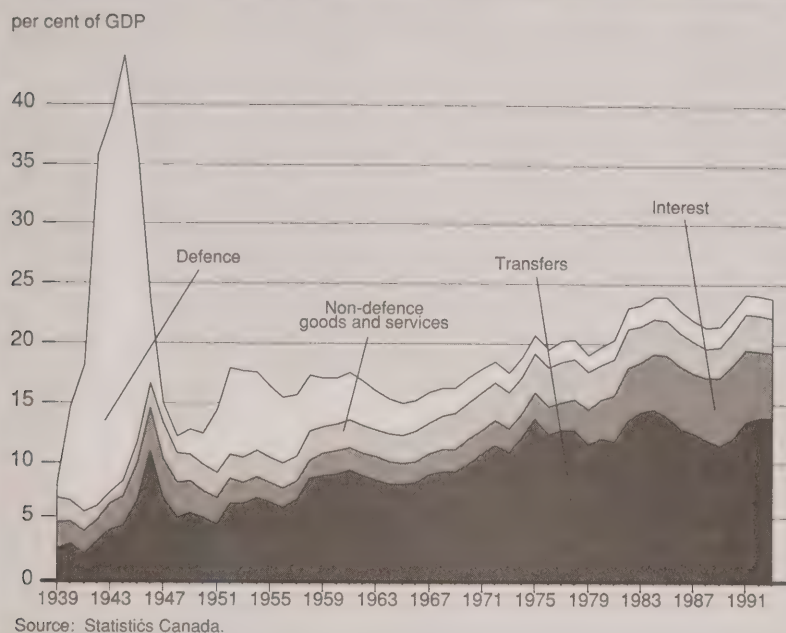
per cent



Sources: Public Accounts, Statistics Canada, and Bank of Canada.

Under these conditions, the growth of the economy strongly exceeded the rate at which interest was compounding on the public debt. Consequently, the ratio of debt to GDP tended naturally to decline.

Since the mid-1970s, that benign trend has completely reversed. Interest rates have risen while economic growth has slowed. In the early 1980s, the average interest rate on federal debt began to exceed GDP

Chart 36 Components of federal expenditures

growth for the first time since the War and the gap has since widened (Chart 35; see shaded area in panel III). Now interest is compounding at a more rapid rate than the economy is growing. It is, moreover, unlikely that the sustained economic growth rate will recover sufficiently to exceed the interest rate anytime soon. This is because the *global* level of real interest rates is expected to remain high in the face of strong demand for capital in the dynamic developing regions and continued high deficit financing requirements in many of the advanced countries.

As long as the average rate of interest on federal debt exceeds the rate of (nominal) economic growth in Canada, larger operating surpluses will be needed just to keep the debt ratio from rising exponentially (Box 14). It is for this reason that Canada's fiscal trend has become unsustainable and that comparison with the immediate postwar experience is inappropriate.

Sustained stronger growth is clearly needed to reverse the inexorable increase of debt. Unfortunately, the momentum of debt itself is undermining Canada's growth potential through the drag of high real interest rates and high taxes, as well as the squeezing out of public investments that would lead to a more productive economy in the longer run. Consequently, Canada's public debt problem cannot be solved by growth alone.

Box 14 The arithmetic of debt

The ratio of government debt to GDP will increase from one year to the next if the percentage increase in debt (the numerator) exceeds the percentage increase in GDP (the denominator). This is simple arithmetic.

The increase (decrease) in debt from one year to the next is equal to the annual budget deficit (surplus). The deficit is in turn equal to the interest cost on the net public debt, plus spending on government programs, less revenue collected. The difference between revenue and program spending is often called the operating balance (OB). The deficit is therefore equal to the interest cost less any operating surplus. (If the operating balance is itself in deficit, this operating deficit is *added* to interest cost to arrive at the overall deficit.)

As the debt grows, or if interest rates rise, the interest cost component of the deficit obviously increases. The effect on the debt ratio of this increase can nevertheless be offset in two ways:

- (1) If GDP growth is sufficiently strong – specifically, if the annual rate of nominal economic growth (g) exceeds the interest rate on public debt (i) – the growth effect can more than offset the interest cost effect;
- (2) Alternatively, if the operating surplus is sufficiently large, the annual deficit will be small enough (it might even become an overall surplus) that the percentage increase in debt will be less than the percentage increase in the size of the economy, thus causing the debt ratio to decline.

Combining these effects shows that the debt ratio will *increase* year over year unless the operating balance (expressed as a ratio to GDP) exceeds the interest rate minus the economic growth rate, all multiplied by the current debt ratio, 'D/GDP'.² In symbols:

Debt ratio grows unless:
 $OB/GDP > (i-g) \times (D/GDP)$

The whole story is summed up in this fundamental relationship. We may think of the term, $(i-g) \times (D/GDP)$, as a *structural* factor since it involves variables that characterize the economy as a whole and are not directly subject to policy influence, particularly in the short run. The other term, OB/GDP , is the difference between current government revenue and program spending (relative to GDP.) It is a *policy* factor since it can be directly and quickly influenced by taxing and spending choices. Put in these terms, the key relationship states that the debt ratio will continue to grow unless the policy factor at least counter-balances the structural factor.

Today, with an average interest rate on federal debt of roughly 8 per cent, economic growth (in current dollars) trending at between 4 per cent and 5 per cent, and a federal debt ratio approaching 0.75, the structural factor is approximately

² The debt ratio will rise unless the annual percentage change in debt, ' $\Delta D/D$ ', is less than the percentage rate of growth, ' g ', of nominal GDP. The change in debt, ΔD , is the interest cost, $i \times D$, minus the operating balance, OB . Thus to keep the debt ratio, D/GDP , from rising: $(i \times D - OB) / D < g$. Rearranging terms, and dividing both sides of the inequality by GDP, yields the condition for the debt ratio to decline: $OB/GDP > (i-g) \times (D/GDP)$.

2.6 per cent.³ Thus the debt to GDP ratio will continue to increase unless the operating surplus – i.e. the policy factor – is at least 2.6 per cent of GDP, or roughly \$20 billion. For comparison, the forecast operating surplus in fiscal year 1994-95 is between \$5 billion and \$6 billion.

This simple analysis of debt dynamics has a number of fundamental and far-reaching implications:

- What matters is not the interest rate or the economic growth rate separately, but rather their difference, $(i-g)$. When the interest rate exceeds the growth rate – as it has on average since the early 1980s – the undertow of debt overpowers the buoyancy of growth and the debt ratio tends to rise exponentially, unless offset by sufficiently large and *sustained* operating budget surpluses.
- If a debt problem is not addressed, it grows steadily worse. This is

because the structural factor, $(i-g) \times (D/GDP)$, tends to become larger as the debt ratio, D/GDP , increases. Furthermore, as the ratio increases, it puts upward pressure on the interest rate, which in turn places a drag on growth. These factors taken together tend to accelerate the growth of the structural factor which means that progressively larger operating surpluses are needed to bring things under control. The failure to address the debt problem decisively during the second half of the 1980s, when the economy was strong, has made the debt problem much tougher to deal with now.

- On the positive side, once the debt ratio is turned around, all of the factors begin to work in one's favour. The declining ratio tends to be self-reinforcing provided fiscal discipline is sustained and a downward momentum of the debt ratio is

established. Too often in the past – e.g., in the second half of the 1980s – a few years of relatively strong growth during the upswing of the business cycle produced modest operating surpluses and complacency. The debt ratio stabilized temporarily, only to accelerate upward again with the onset of recession (Chart 35).

- The principal policy implication of the debt arithmetic is the following. When the trend of interest rates exceeds the trend economic growth rate – as is now firmly the case – very large operating surpluses must be achieved during the upswing of the economic cycle. This is needed to offset the inevitable decline of the operating balance – which may even slip into deficit – during the downswing of the cycle. Budgetary measures must therefore be at their most stringent when the economy is clearly gaining strength.

³ At a nominal GDP growth rate of 4.5 per cent, the structural factor, $(i-g) \times D/GDP$, is $(8.0 \text{ per cent} - 4.5 \text{ per cent}) \times .75 = 2.6 \text{ per cent}$. Although growth in the second quarter of 1994 was much stronger, the relevant measure for analysis of debt trends is a longer term average growth rate.

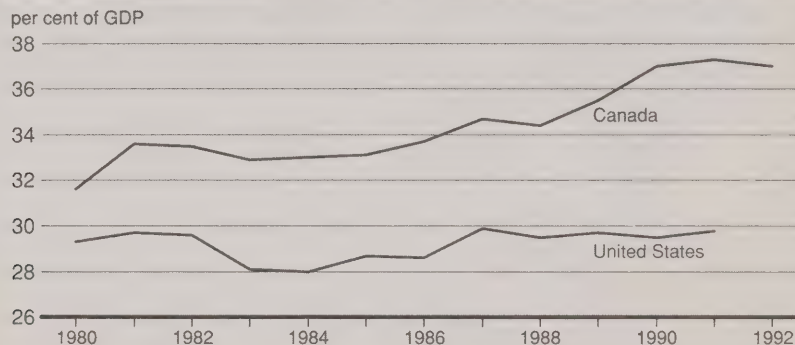
Once a debt problem has become embedded, the first priority must be to boost the operating budget surplus as quickly as possible to counteract compound interest and stabilize the situation. The government's interim deficit target of 3 per cent of GDP by 1996–97 will require a large operating surplus and is forecast to halt the growth of the debt to GDP ratio in that year. But continued fiscal discipline will be needed so that the inevitable next recession will not simply cause the debt ratio to surge again, as it has in the past, making the problem even more difficult in future.

To reach the path of higher growth and a falling debt ratio therefore requires a significant fiscal adjustment. There remain no alternatives except to cut spending, or raise taxes, or some combination of both.

The scope for higher tax rates is extremely limited. In fact, the ultimate goal must be to *lower* the overall burden of taxation in Canada over time. Total taxes levied by all levels of government – expressed as a percentage of GDP – are already very high relative to our immediately competing jurisdiction (the United States) and the gap has been widening (Chart 37).

To reach the path of higher growth and a falling debt ratio requires a significant fiscal adjustment. There remain no alternatives except to cut spending, or raise taxes, or some combination of both.

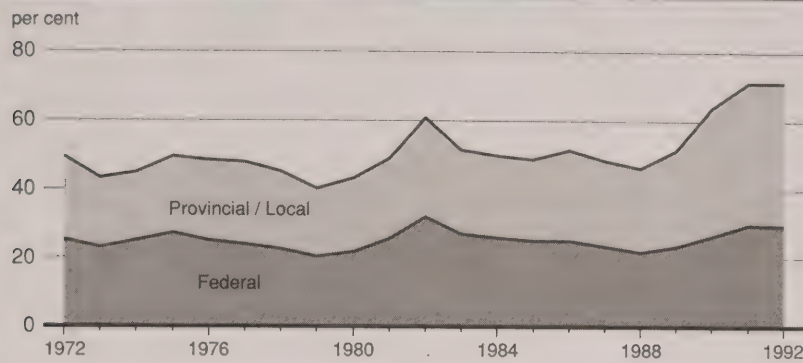
Chart 37 Canada's rising tax burden



Note: Calculation based on taxes levied by all levels of government.
Source: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries.

While virtually everyone is aware of higher personal income taxes, many believe, erroneously, that the tax burden on businesses has diminished. The opposite is the case. Direct taxes on business – federal, provincial and local combined – totalled \$51 billion in 1993, up almost 42 per cent

**Chart 38 Total direct taxes on business
as a percentage of profit before direct taxes**

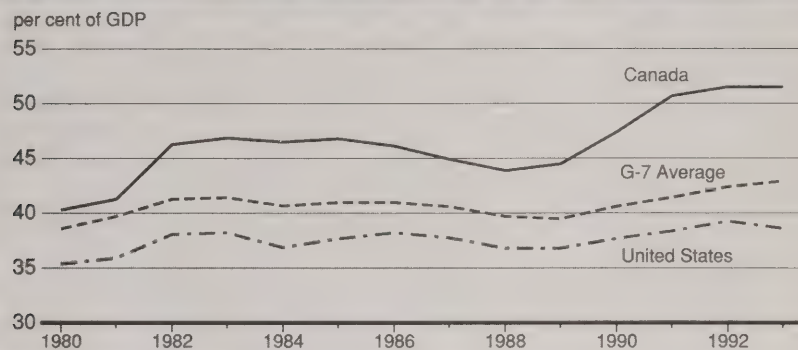


Note: Direct taxes include income, payroll, property and capital taxes.
Source: Department of Finance.

in constant dollar terms since 1980. More significantly, total business taxation has risen sharply as a percentage of pre-tax income (Chart 38). Approximately 70 per cent of direct business taxes, including many levied at the provincial/local level, are *not* proportional to income. They include employer-paid payroll taxes, property taxes and capital taxes. Because they must be paid regardless of profit level, they have produced extremely high and increasing effective tax rates during economic downturns.

Higher overall relative taxes in Canada have always in large part reflected a higher level of public services, many of which have contributed greatly to the fairness and quality of Canadian life. Some tax-financed services in Canada have also improved the cost competitiveness of Canadian businesses. Relative to the U.S., for example, Canada's national health care system has lowered employer costs and has increased flexibility since workers are able to move anywhere in the country without fear of diminished health coverage.

Now, however, taxes are rising not to finance more and better public services, but rather to cover interest on exploding public sector debt. We have to get back on track. The ultimate objective is to halt, and eventually reverse, the increase of taxes. This must encompass the totality of federal, provincial and local taxes since there is ultimately only one taxpayer.

Chart 39 Total public sector spending, 1980 to 1993

Source: Statistics Canada for Canada, Data Resources Inc. for the U.S., and OECD Economic Outlook, June 1994 for G-7 countries.

Total public sector spending in Canada is also high in relative terms – well above the G-7 average as a percentage of GDP – and has risen with each downturn of the business cycle (Chart 39).

The conclusion is inescapable that spending restraint, and not tax increases, must bear the brunt of fiscal adjustment. Canada has run out of easy options. But if we act decisively to put federal finances on a track toward balance – as the government is firmly committed to do – the last fundamental obstacle standing in the way of sustained growth and job creation will have been removed.

Epilogue

There are few people who look good in the harsh light of Canada's fiscal history. Certainly not those who have called incessantly for spending cuts, but always said "not in my backyard". And not governments who, year after year, took the path of least resistance, pushing ahead the day of hard decision.

The government is committed to break that pattern. The Prime Minister said in Quebec City on September 18, 1994 – "The time to reduce deficits is when the economy is growing. So, now is the time." The commitment of the government to meet its fiscal targets – and to meet them on time – is ironclad.

Those targets are not ends in themselves. Rather, they are among the necessary *means* toward the overarching objective of providing more and better jobs for Canadians. The attainment of that objective is the purpose of the new framework for economic policy outlined in this paper.

That framework is constructed of five central policy themes:

- Helping Canadians acquire skills;
- Encouraging Canadians to adapt to new opportunities;
- Getting government right;
- Providing leadership in the economy; and
- Creating a healthy fiscal and monetary climate.

All of the federal government's actions in the broad realm of economic policy will be in furtherance of these interrelated and mutually reinforcing policy directions.

To achieve the common objective of more and better jobs, Canadians, in partnership with their governments, must now act with a sense of shared challenge and opportunity to create an economic future worthy of Canada's magnificent potential.

Dans le bilan financier passé du Canada, peu de gens s'en sont tiré sans heurts. Certainement pas ceux qui, sans cesse, ont exhorté les gouvernements à sabrer dans les dépenses, mais sans toutefois être prêts à en subir eux-mêmes les conséquences. Ni même les gouvernements qui, année après année, ont suivi la voie de la moindre résistance, repoussant les décisions dans l'avenir.

Le gouvernement s'est engagé à enrayer cette tendance. Ainsi que l'a déclaré le Premier ministre le 18 septembre dernier à Québec – « Il est temps de réduire les déficits lorsque l'économie est en croissance. Le temps est maintenant venu de le faire. » Le gouvernement est déterminé à atteindre ses objectifs financiers – selon l'échéancier prévu – et cette détermination est ferme.

Ces objectifs ne sont pas une fin en soi. Au contraire, ils sont au nombre des *moyens* qui permettront d'atteindre l'objectif ultime, celui d'offrir aux Canadiennes et aux Canadiens des emplois meilleurs et plus nombreux. L'atteinte de cet objectif constitue le but du nouveau cadre de la politique économique exposé dans ce document.

Ce cadre est constitué de cinq grands thèmes de la politique :

- aider les Canadiens à acquérir des compétences;
- inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles;
- repenser le rôle de l'État;
- mettre l'économie sur la bonne voie;
- instaurer un climat financier et monétaire sain.

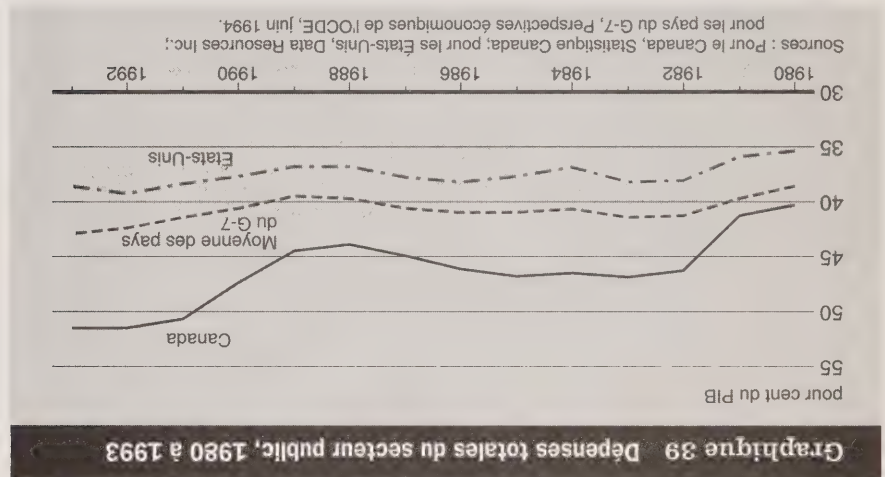
Toutes les mesures que prendra le gouvernement fédéral dans le vaste domaine de la politique économique serviront d'avantage ces orientations de politique qui se lient et se renforcent mutuellement.

Pour parvenir à offrir des emplois meilleurs et plus nombreux, les Canadiens et Canadiennes devront désormais relever, en partenariat avec leurs gouvernements, les défis et saisir les possibilités qui créeront un avenir économique digne du potentiel superbe du Canada.

Canada. Certains services financiers par l'impôt dans notre pays ont également amélioré la compétitivité des entreprises canadiennes sur le plan des coûts. En comparaison des États-Unis, par exemple, le régime canadien de soins de santé national a réduit les coûts pour les employeurs et a augmenté la souplesse, étant donné que les travailleurs peuvent se déplacer partout au pays sans craindre d'être moins bien couverts ailleurs.

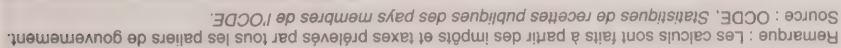
Maintenant, toutefois, les impôts et taxes augmentent non pour financer une extension ou une amélioration des services publics, mais pour payer l'intérêt d'une dette publique en hausse accélérée. Nous devons revenir sur la bonne voie. L'objectif ultime consiste à mettre fin à l'augmentation des impôts et taxes, puis à les faire diminuer. Cela doit être le cas de l'ensemble des impôts fédéraux, provinciaux et locaux, puisque en fin de compte, il n'y a qu'un seul contribuable.

Les dépenses totales du secteur public sont également élevées au Canada par rapport à l'étranger — elles sont nettement supérieures à la moyenne du G-7 en proportion du PIB — et elles ont augmenté à chaque phase descendante du cycle économique (graphique 39).

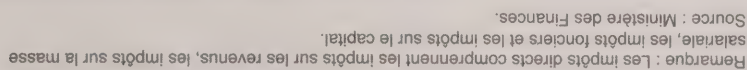


La conclusion s'impose donc : les corrections dans le domaine des finances publiques doivent prendre essentiellement la forme d'une compression des dépenses, et non d'une augmentation des impôts. Les solutions de facilité n'existent plus au Canada. En revanche, si nous prenons des mesures énergiques pour remettre les finances fédérales sur la voie de l'équilibre — comme le gouvernement s'y est fermement engagé — le dernier obstacle fondamental qui s'oppose à une croissance économique et à une création d'emploi soutenues aura été éliminé.

ralentissements économiques.



Graphique 38 Impôts directs des sociétés en pourcentage des profits avant impôts directs



Une fiscalité relativement plus lourde au Canada a toujours eu pour contrepartie, dans une large mesure, des services publics plus étoffés, qui ont dans bien des cas grandement contribué à l'équité et à la qualité de la vie au

2,6 pour cent.⁴ Par conséquent, le ratio de la dette au PIB continuera d'augmenter sauf si l'excédent de fonctionnement c'est-à-dire le facteur budgétaire est d'au moins 2,6 pour cent du PIB, soit d'environ \$20 milliards. Pour donner un point de repère, signalons que l'excédent de fonctionnement prévu pour l'exercice 1994-95 est d'à peu près \$5 milliards.

■ Cette analyse simple de la dynamique de la dette publique a un certain nombre de conséquences fondamentales.

■ Ce n'est pas tant le taux d'intérêt ou le taux de croissance économique pris isolément qui importe que leur différence, (i-c). Lorsque le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance comme cela est le cas en moyenne depuis le début des années 80 l'effet négatif de la dette est plus important que l'effet positif de la croissance, de sorte que le ratio de la dette a tendance à augmenter de manière exponentielle, à moins d'être compensé par des excédents suffisamment importants et soutenus du budget de fonctionnement.

■ Si l'on ne fait rien pour régler le problème de la dette, il s'aggrave continuellement. Cela est dû au fait que le facteur structurel (i-c) x (D/PIB) tend à devenir de plus en plus important à mesure que le ratio de la dette, D/PIB, augmente. De plus, lorsque ce ratio augmente, il a tendance à faire monter le taux d'intérêt, ce qui freine encore la croissance. Considérés dans leur ensemble, ces facteurs ont tendance à accélérer la croissance du facteur structurel, ce qui signifie que des excédents de fonctionnement de plus en plus élevés sont nécessaires à une reprise en main de la situation. L'incapacité du gouvernement à s'attaquer avec détermination au problème de la dette publique pendant la deuxième moitié des années 80, quand l'économie était vigoureuse, a rendu le problème de la dette beaucoup plus difficile à résoudre maintenant.

■ L'aspect positif est que, une fois qu'on a réussi à inverser l'évolution du ratio de la dette, tous les facteurs commencent à agir dans le bon sens. La baisse du ratio de la dette a tendance à s'auto-renforcer, à condition qu'on maintienne la discipline budgétaire et la tendance à la baisse du ratio de la dette. Il est arrivé trop

souvent par le passé p. ex. pendant la deuxième moitié des années 80 que quelques années de croissance relativement vigoureuse durant la phase ascendante du cycle économique ne produisent que de modestes excédents de fonctionnement et un relâchement de la discipline. Le ratio de la dette se stabilisait pour un temps, avant de reprendre son mouvement accéléré à la hausse avec le début de la récession suivante (graphique 35).

■ La principale conséquence de l'arithmétique de la dette publique pour les autorités est la suivante. Lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs à la croissance économique en tendance comme cela est nettement le cas à l'heure actuelle il faut dégager des excédents de fonctionnement très importants pendant la phase ascendante du cycle économique. Cela est en effet nécessaire pour compenser la diminution inévitable du solde de fonctionnement qui peut même devenir déficitaire pendant la phase descendante du cycle. Par conséquent, c'est en train de se raffermir que les mesures budgétaires doivent être les plus rigoureuses.

4 À un taux croissance du PIB nominal de 4,5 pour cent, le facteur structurel, $(i-c) \times SF/PIB$, est $(8,0 \text{ pour cent} - 4,5 \text{ pour cent}) \times .75 = 2,6 \text{ pour cent}$. Bien que la croissance de second trimestre de 1994 ait été plus vigoureuse, la mesure d'analyse pertinente de la dette tendancielle est fondée sur un taux de croissance moyen à plus long terme.

Le ratio de la dette publique au PIB augmente d'une année à l'autre si la hausse en pourcentage de la dette (le numérateur) est supérieure à la hausse en pourcentage du PIB (le dénominateur). C'est de la simple arithmétique.

La hausse (la baisse) de la dette publique d'une année à l'autre est égale au déficit (à l'excédent) budgétaire annuel. Le déficit est lui-même égal aux frais d'intérêt de la dette publique nette, plus les dépenses consacrées aux programmes gouvernementaux, moins les recettes perçues par l'État. La différence entre les recettes et les dépenses de programmes est souvent appelée solde de fonctionnement (SF). Le déficit est donc égal aux frais d'intérêt, moins le solde de fonctionnement lorsqu'il est positif, c'est-à-dire l'excédent de fonctionnement. (Si le solde de fonctionnement est négatif, ce déficit de fonctionnement est ajouté aux frais d'intérêt pour donner le déficit total.)

À mesure que les déficits s'accumulent et que la dette publique augmente, ou si les taux d'intérêt montent, la composante du déficit actuel formée par les frais d'intérêt augmente aussi, évidemment. Néanmoins, l'effet

de cette augmentation des frais d'intérêt sur le ratio de la dette au PIB peut être contrebalancé de deux manières :

(1) si la croissance du PIB est suffisamment forte plus précisément, si le taux annuel de croissance nominale de l'économie (c) est supérieur au taux d'intérêt sur la dette publique (i) l'effet de la croissance économique peut compenser, et au-delà, celui des frais d'intérêt; (2) ou encore, si l'excédent de fonctionnement est suffisamment important, le déficit annuel sera assez faible (il pourrait même se transformer en excédent global) pour que l'augmentation de la dette en pourcentage soit inférieure à la croissance de l'économie en pourcentage, ce qui entraînera une diminution du ratio de la dette au PIB.

La combinaison de ces effets montre que le ratio de la dette augmentera d'une année à l'autre à moins que le solde de fonctionnement (lui aussi exprimé en proportion du PIB) ne soit supérieur au taux d'intérêt diminué du taux de croissance de l'économie, le tout multiplié par le ratio de la dette courante, soit D/PIB^3 . Sous forme symbolique :

Le ratio de la dette augmente sauf si SF/PIB est supérieur à $(i-c) \times (D/PIB)$

Tout tient dans cette relation fondamentale. Nous pouvons considérer que le terme $(i-c) \times (D/PIB)$ est un facteur structurel, car il fait intervenir des variables qui caractérisent l'ensemble de l'économie et ne subissent que de manière indirecte l'influence de la politique publique, en particulier à court terme. L'autre terme, FF/PIB est la différence entre les recettes courantes et les dépenses de programmes courantes de l'État (par rapport au PIB). On peut le qualifier de facteur budgétaire puisqu'il peut être modifié directement et rapidement par les décisions du gouvernement en matière d'impôts et de dépenses. La relation fondamentale s'exprime alors de la manière suivante : le ratio de la dette continue d'augmenter tant que le facteur budgétaire ne contrebalance pas au moins le facteur structurel.

À l'heure actuelle, avec un taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale d'à peu près 8 pour cent, une croissance économique (nominale) située entre 4 et 5 pour cent en tendance et un ratio de la dette fédérale qui approche 0,75, le facteur structurel est d'environ

3 Le ratio de la dette augmentera à moins que la variation procentuelle annuelle de la dette, « $\Delta D/D$ », soit inférieure au taux de croissance procentuelle, « C », du PIB nominal. La variation de la dette, ΔD , représente le coût de l'intérêt, $i \times D$ moins le solde de fonctionnement, SF . Ainsi, pour empêcher le ratio de la dette, D/PIB , d'augmenter : $(i \times D - SF)/D < C$. En réorganisant les modalités et divisant les deux côtés de l'inégalité par le PIB, on obtient les conditions permettant au ratio de la dette de diminuer : $SF/PIB > ((i-c) \times (D/PIB))$.

cette raison que l'évolution tendancielle des finances publiques au Canada est devenue insoutenable et qu'une comparaison avec les années d'après-guerre n'est pas valable.

Une croissance soutenue à un taux supérieur est de toute évidence nécessaire au renversement de ce mouvement inexorable d'augmentation de la dette. Malheureusement, l'importance de cette dernière diminue le potentiel de croissance du Canada en raison de l'effet de freinage exercé par des impôts et des taux d'intérêt réels élevés, de même que par l'éviction des investissements publics qui pourraient accroître la productivité de l'économie à moyen et long termes. Par conséquent, le problème de la dette publique du Canada ne peut être réglé uniquement par la croissance économique.

Une fois qu'un problème d'endettement s'est enraciné, la grande priorité doit être d'augmenter le plus vite possible l'excédent de fonctionnement budgétaire afin de compenser les intérêts composés et de stabiliser la situation. L'objectif intermédiaire du gouvernement, soit un déficit égal à 3 pour cent du PIB d'ici 1996-97, nécessitera un important excédent de fonctionnement et devrait mettre un terme à l'augmentation du ratio de la dette au PIB au cours de l'exercice en question. Cependant, on devra continuer de faire preuve de rigueur budgétaire de manière que la prochaine récession, qui se produira inévitablement, n'entraîne pas une nouvelle hausse du ratio de la dette, comme cela a été le cas par le passé, ce qui ne ferait qu'aggraver le problème plus tard.

Pour mettre l'économie sur la voie d'une croissance plus rapide et inscrire le ratio de la dette sur une courbe décroissante, il faudra donc procéder à d'importantes corrections dans les finances publiques. Il ne reste pas d'autres solutions qu'une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts et taxes, ou encore une combinaison des deux.

Les possibilités d'augmentation des taux d'impôts et de taxes sont extrêmement limitées. En fait, l'objectif ultime doit être la réduction du fardeau fiscal global au Canada. Le total des impôts et taxes perçus par tous les paliers de gouvernement — en proportion du PIB — est déjà extrêmement élevé par comparaison avec notre concurrent immédiat (les États-Unis), et l'écart s'est élargi (graphique 37).

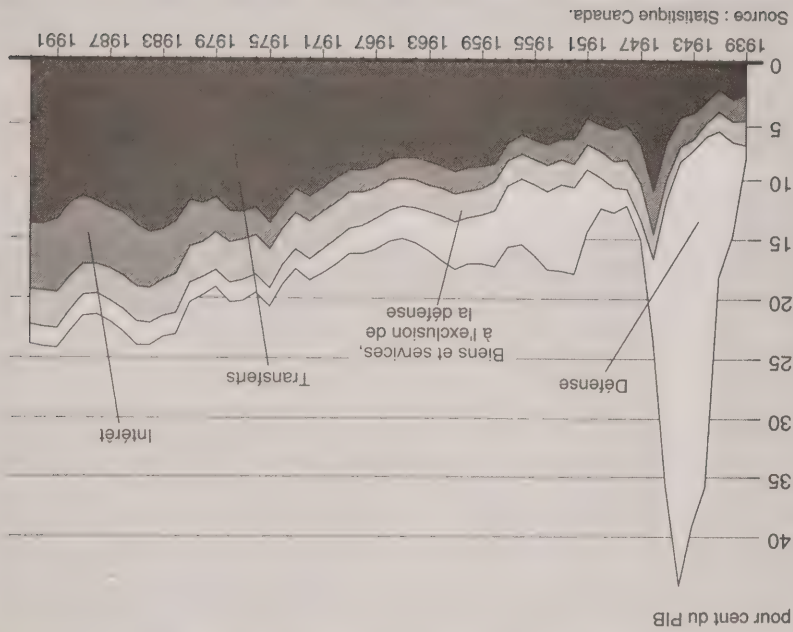
Bien que pratiquement tout le monde soit conscient du fait des impôts élevés sur le revenu des particuliers, beaucoup croient, erronément, que le fardeau fiscal des entreprises a diminué. C'est le contraire qui s'est produit. Les impôts directs sur les entreprises — fédéral, provinciaux et municipaux

Pour mettre l'économie sur la voie d'une croissance plus rapide et inscrire le ratio de la dette sur une courbe décroissante, il faudra donc procéder à d'importantes corrections dans les finances publiques. Il ne reste pas d'autres solutions qu'une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts et taxes, ou encore une combinaison des deux.

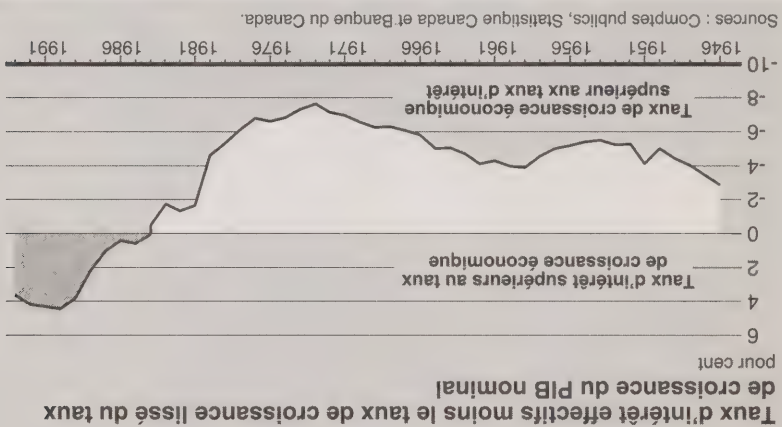
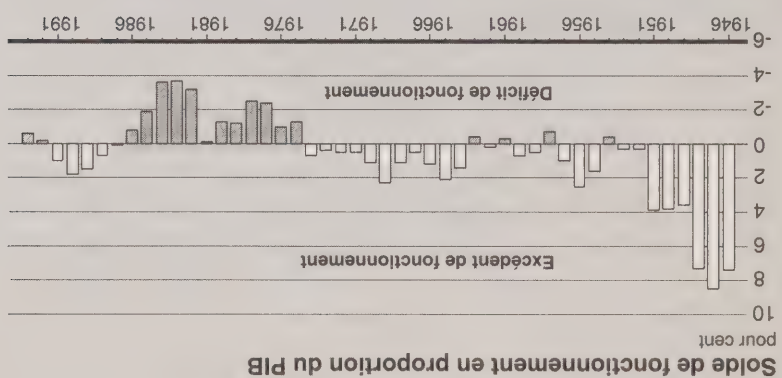
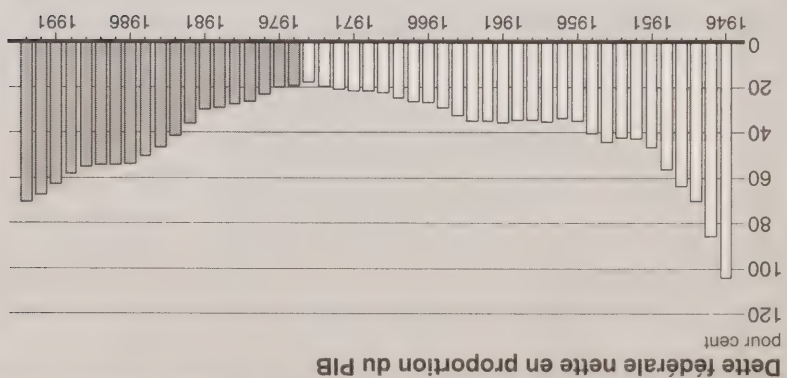
Depuis le milieu des années 70, cette tendance favorable s'est complètement inversée. Les taux d'intérêt ont monté tandis que la croissance économique ralentissait. Au début des années 80, le taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale a commencé à dépasser la croissance du PIB pour la première fois depuis la Deuxième Guerre, et l'écart s'est élargi depuis (graphique 35; voir la partie ombrée de la partie III). Les intérêts se composent maintenant à un rythme plus rapide que l'économie progresse. De plus, il est peu probable que, dans un avenir rapproché, le taux de croissance économique durable se redressera dans une mesure suffisante pour dépasser le taux d'intérêt. On s'attend en effet à ce que les taux d'intérêt réels demeurent élevés au niveau *mondial* à cause d'une forte demande de capitaux dans les régions en développement les plus dynamiques et de la persistance d'importants besoins de financement des déficits dans un grand nombre de pays avancés.

Tant que le taux d'intérêt moyen restera supérieur au taux de croissance économique au Canada, des excédents de fonctionnement de plus en plus importants seront nécessaires uniquement pour empêcher le ratio de la dette de croître à un rythme exponentiel (encadré n° 14). C'est pour

Graphique 36 Composantes des dépenses fédérales



Graphique 35 Dynamique du ratio de la dette fédérale au PIB dans la période de l'après-guerre



par une croissance économique rapide et de faibles taux d'intérêt. L'expansion nominale du PIB était généralement supérieure de quatre à huit points au taux moyen d'intérêt sur la dette publique (graphique 35, partie III). Dans ces conditions, la croissance de l'économie était très nettement supérieure au taux auquel les intérêts se composaient sur la dette publique. Par conséquent, le ratio de la dette au PIB avait naturellement tendance à diminuer.

tombe à environ trois pour un. La combinaison de la dette entraînée par notre consommation actuelle et de l'obligation *croissante* de subvenir aux besoins des retraités constitue un héritage bien peu reluisant à laisser à nos enfants, et nous ne devons pas laisser la situation empirer encore.

Que faut-il donc faire?

Certains pensent que le problème disparaîtra de lui-même moyennant un peu de chance. Après tout, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la dette fédérale nette représentait un peu plus de 100 pour cent du PIB, c'est-à-dire un ratio encore plus élevé qu'aujourd'hui. Ce ratio a ensuite diminué rapidement pour se situer à environ 35 pour cent en 1957. Il a continué de baisser progressivement pour atteindre 18 pour cent du PIB en 1974, avant d'amorcer une remontée pendant 20 (graphique 35, partie I).

L'histoire ne pourrait-elle donc pas se répéter? Cela est très peu probable, pour des raisons qui apparaissent dans les deux parties inférieures du graphique 35, de même qu'au graphique 36, lequel retrace l'évolution des principales composantes des dépenses fédérales depuis 1939.

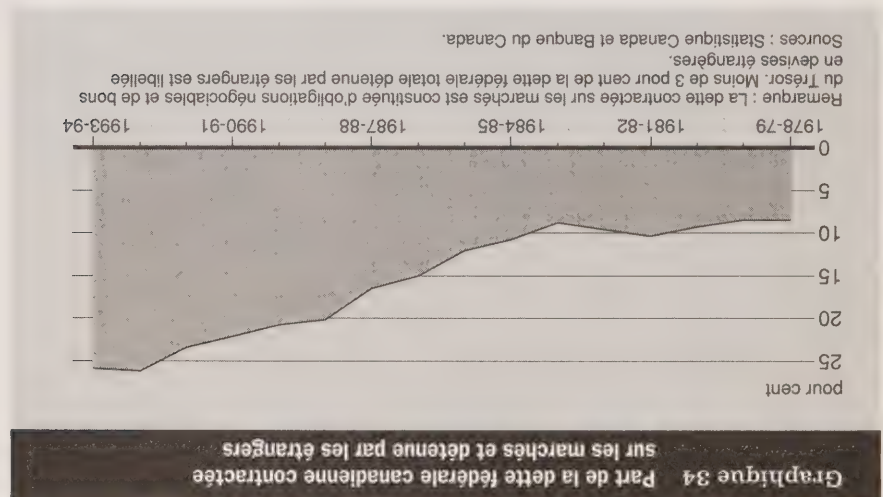
Lorsque la Deuxième Guerre mondiale a pris fin, la démobilisation a entraîné une chute du total des dépenses fédérales, qui sont passées de 45 pour cent par rapport au PIB à approximativement 13 pour cent en 1948, une réduction équivalant à 32 points du PIB. À titre de comparaison, les dépenses fédérales totales, frais de la dette compris, représentaient environ 23 pour cent du PIB à l'heure actuelle. Une réduction comparable, même de très loin, des dépenses est donc mathématiquement impossible de nos jours.

En outre, pendant les premières années de l'après-guerre, le solde de fonctionnement budgétaire de l'État — c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses *compte non tenu* des intérêts de la dette — était de l'ordre de 7 à 9 pour cent du PIB (graphique 35, partie II). Cela équivalait de nos jours à un excédent de \$50 à \$65 milliards des recettes sur les dépenses de programmes. Or, l'excédent réel de fonctionnement du gouvernement fédéral (c'est-à-dire le solde budgétaire avant les paiements d'intérêt) qui est prévu pour l'exercice 1994-95 \$5 à \$6 milliards, soit moins de 1 pour cent du PIB.

Enfin, la situation économique qui régnait après la guerre était extrêmement différente de celle d'aujourd'hui, comme nous l'avons souligné à maintes reprises tout au long de ce document. Ces années se caractérisaient

La combinaison de la dette entraînée par notre consommation actuelle et de l'obligation *croissante* de subvenir aux besoins des retraités constitue un héritage bien peu reluisant à laisser à nos enfants, et nous ne devons pas laisser la situation empirer encore.

■ Premièrement, les paiements d'intérêt s'en vont à l'étranger au lieu d'être recyclés au Canada et constituent donc une ponction nette sur les revenus actuels et futurs des Canadiens. Le vieux principe (toujours douteux) selon lequel il ne faudrait pas s'inquiéter de la dette publique parce qu'elle représente des créances que nous avons sur nous-mêmes a cessé depuis longtemps de se vérifier dans le cas du Canada (graphique 34).



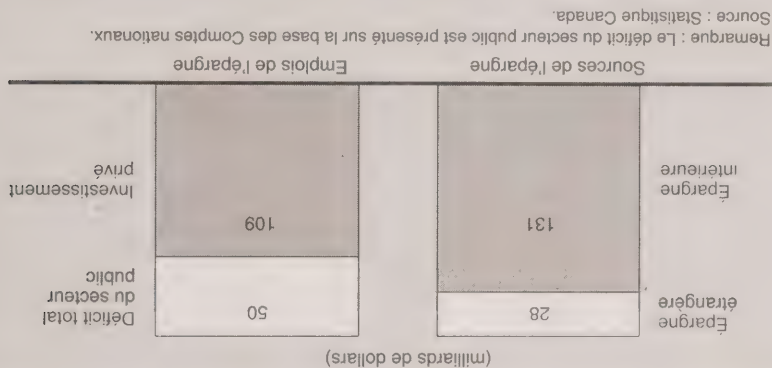
■ En second lieu, la dette extérieure du Canada a une telle ampleur par rapport à la taille de l'économie que notre pays est devenu extrêmement vulnérable aux sauts d'humeur des marchés financiers mondiaux. Cela représente une perte bien réelle de souveraineté économique.

Une hypothèque sur l'avenir : Le problème de la dette comporte une dimension morale considérable. Dans la mesure où — comme cela est maintenant le cas — la dette est contractée pour financer la consommation annuelle plutôt que des investissements publics, elle représente une hypothèque sur l'avenir. Étant donné que les fonds empruntés n'ont généralement pas été investis de manière à rehausser davantage la croissance future au Canada, il n'existera à l'avenir aucun « excédent » suffisant pour permettre de financer le flux constant des frais de service de la dette. Ces frais devront être payés par nos enfants et nos petits-enfants, sur leurs revenus futurs.

Ces revenus futurs devront également permettre de subvenir aux besoins d'une population vieillissante. La proportion des Canadiens de plus de 54 ans devrait passer de 12 pour cent à l'heure actuelle à environ 22 pour cent d'ici 2030. Le rapport entre les personnes qui travaillent et les personnes retraitées est actuellement de cinq pour un au Canada. En 2030, ce rapport sera

La dette extérieure : Les énormes déficits annuels qui résultent des intérêts à payer sur la dette publique accumulée sont en grande partie à l'origine de l'augmentation incessante de la dette nette du Canada envers l'étranger. Cela est dû au fait que l'épargne canadienne est constamment insuffisante pour financer à la fois les investissements intérieurs nécessaires et les déficits annuels des gouvernements tant fédéral que provinciaux. L'insuffisance doit être comblée par des emprunts contractés à l'étranger. En 1993, par exemple, l'épargne privée (celle des ménages et des entreprises) totalisait \$131 milliards au Canada, ce qui était suffisant pour financer les \$109 milliards d'investissements totaux du secteur privé, tout en laissant environ \$22 milliards disponibles. Cependant, les besoins d'emprunt découlant des déficits fédéral et provinciaux s'élevaient à \$50 milliards, c'est-à-dire plus que le solde de l'épargne intérieure. Par conséquent, la différence de \$28 milliards devait être empruntée à l'étranger (graphique 33). Cette différence n'a cessé, année après année, de contribuer à l'annulation de la dette extérieure du Canada².

Graphique 33 Sources et emplois de l'épargne, 1993



Une dépendance accrue vis-à-vis de l'épargne étrangère – en vue de financer, en fait, une partie de notre *consommation* intérieure annuelle – a une double conséquence :

- On entend parfois dire que les emprunts à l'étranger pourraient être réduits, voire éliminés, si les gouvernements parvenaient d'une façon ou d'une autre à limiter leurs emprunts au Canada. Cependant, sauf si l'on parvenait à accroître l'épargne des Canadiens, à diminuer les investissements privés ou à réduire les déficits, les besoins d'emprunt nets à l'étranger ne changeraient pas. En effet, si les gouvernements empruntaient davantage sur les marchés intérieurs, cela obligerait le secteur privé à emprunter davantage à l'étranger.

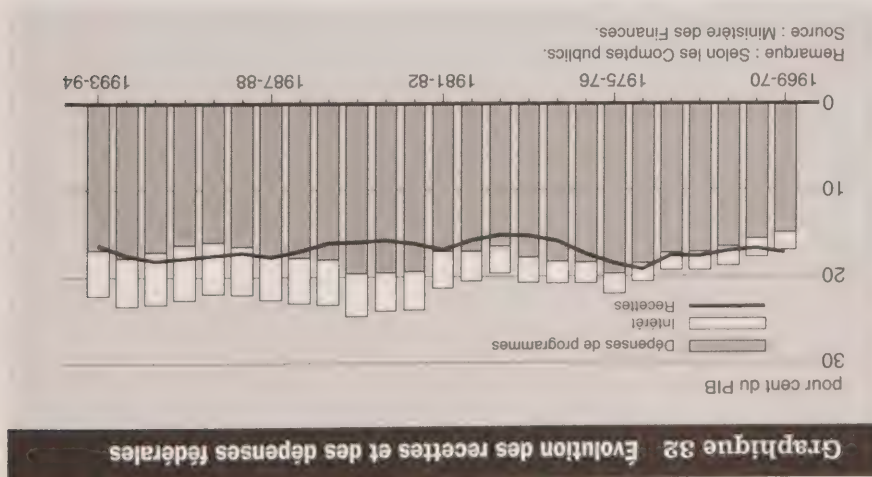
Les taux d'intérêt : La dette et les déficits entraînent une hausse des taux d'intérêt réels une fois que le niveau d'endettement est considéré comme excessif par les marchés financiers (encadré n° 13). Des taux d'intérêt élevés font obstacle à l'investissement puisqu'ils le rendent plus coûteux. Une diminution des investissements aujourd'hui signifie une baisse de la productivité et des créations d'emplois moindres à l'avenir. Des taux d'intérêt plus élevés qu'il n'est nécessaire freinent également la reprise économique après les récessions, augmentant la durée moyenne du chômage et maintenant ainsi le taux de chômage à un niveau élevé.

Encadré n° 13 : Les dividendes de la prudence budgétaire

« Mis à part ses problèmes budgétaires, le Canada offre un climat macro-économique extrêmement accueillant : une inflation négligeable et un excédent commercial en croissance... Il faut bien prendre conscience que, si le gouvernement fédéral prenait des mesures déterminées afin de réduire les dépenses, le cercle vicieux des problèmes budgétaires qui entraînent une hausse des taux d'intérêt, un alourdissement des frais de service de la dette et une	diminution des chances de se sortir de cette situation pourrait facilement faire place à un cercle vertueux. Non seulement un programme crédible de réduction des dépenses aurait pour conséquence directe une diminution du déficit budgétaire prévu, mais les économies de frais de service de la dette permises par une baisse des taux d'intérêt multiplieraient les dividendes budgétaires. L'expérience de réduction du déficit menée l'an dernier aux États-Unis ou les
	expériences de l'Irlande et du Danemark pendant les années 80 montrent bien qu'un programme crédible de rigueur budgétaire permet souvent de réduire le déficit encore plus qu'on ne le prévoyait et d'instaurer un climat économique encore plus favorable. »
	— Goldman Sachs, <i>International Bonds and Forex Bulletin</i> juillet 1994

La paralysie progressive du secteur public : La dette publique et les frais d'intérêt qui en découlent paralysent petit à petit les gouvernements en diminuant les ressources qu'ils peuvent consacrer aux programmes auxquels les Canadiens sont attachés. Il vaudrait beaucoup mieux consacrer l'argent des impôts à la poursuite des nombreuses possibilités décrites dans le présent document. Il s'agit dans la plupart des cas de mesures structurelles dont les retombées devraient être extrêmement élevées sous la forme d'emplois plus abondants et meilleurs à long terme, mais les contraintes imposées par la dette publique sont maintenant si lourdes qu'un grand nombre d'initiatives importantes ne peuvent tout simplement pas être entreprises. (Les déficits des administrations publiques « paralysent » également le secteur privé en provoquant la hausse des taux d'intérêt réels.)

En fait, les dépenses consacrées aux programmes fédéraux, y compris tous les paiements de transfert, sont plus faibles maintenant, en proportion du PIB, qu'au milieu des années 70 (graphique 32).



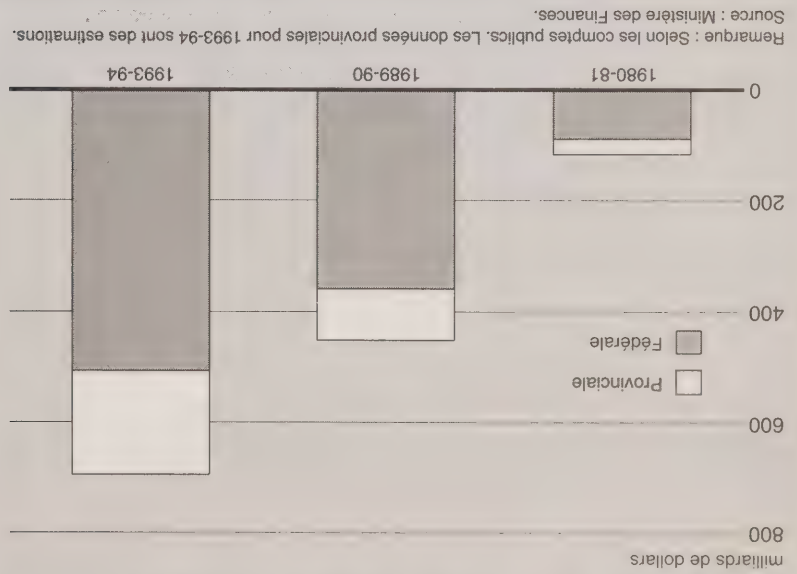
Les chiffres de la dette publique sont devenus tellement énormes qu'ils ne signifient probablement plus grand-chose pour le commun des mortels. Pour ramener la situation à une dimension plus humaine, signalons que les intérêts de la dette fédérale s'accumulent actuellement à raison de \$85,000 la minute, de 24 heures sur 24. Cela a-t-il toutefois une importance véritable dans le contexte d'une politique visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois?

Les déficits publics, et la dette dont ils découlent maintenant, ont effectivement une grande importance, et ce, pour plusieurs raisons.

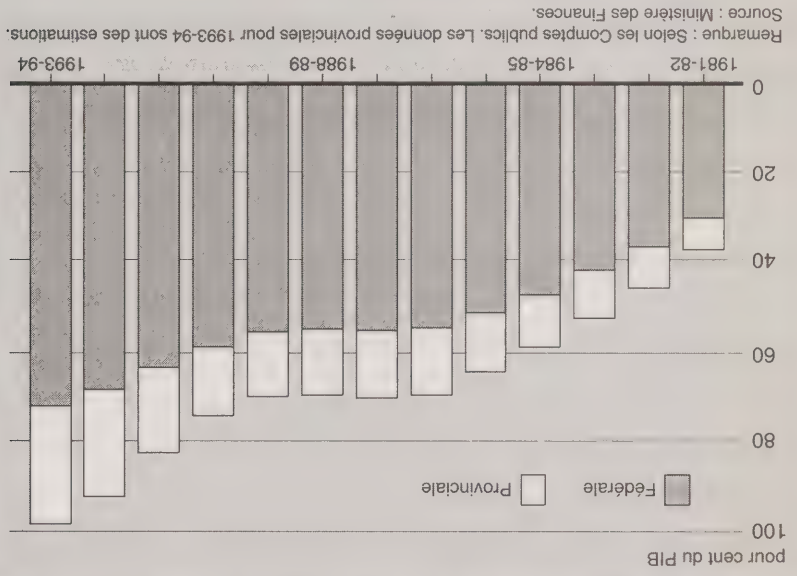
Les impôts et taxes : Des déficits chroniques entraînent une augmentation des impôts et taxes, augmentation qui devient attendu, pour financer le coût croissant du service de la dette. Toutes choses étant égales par ailleurs, la perspective d'une augmentation des impôts décourage les investisseurs et les entrepreneurs, diminuant ainsi les perspectives de croissance future. De plus, des impôts et taxes plus lourds exercent sur les comportements économiques des distorsions nuisibles à l'efficacité et à la croissance. Nous avons déjà parlé des effets négatifs des charges sociales sur l'emploi. Les impôts sur le revenu produisent certains effets de distorsion eux aussi. Les impôts sont nécessaires mais, à mesure qu'ils augmentent, ils ont un effet de plus en plus négatif sur la croissance et la création d'emploi.

Les intérêts de la
dette fédérale s'ac-
cumulent actuellement
à raison de \$85,000
la minute, 24 heures
sur 24.

Graphique 30 Dette nette des administrations fédérale et provinciales

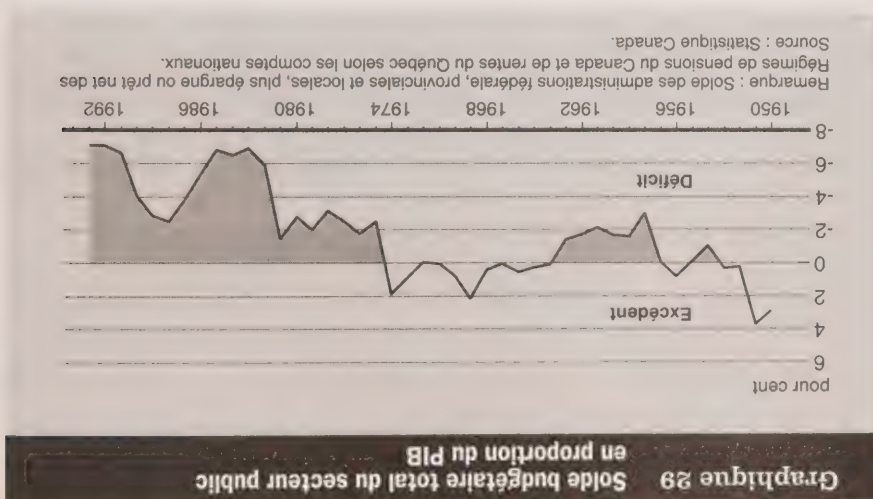


Graphique 31 Dette nette des administrations fédérale et provinciales



L'effet multiplicateur des intérêts de la dette fédérale a remplacé depuis longtemps les dépenses de programmes à titre de principal facteur responsable de la persistance des déficits et de la hausse du ratio de la dette au PIB.

changement fondamental qui s'était opéré dans l'économie, entraînant entre autre choses une réduction du taux de croissance sous-tendant des recettes fiscales. Aussi l'écart entre l'évolution tendancielle des dépenses et celle des recettes s'est-il traduit par une série ininterrompue de déficits de 1974 à ce jour (graphique 29). Ces déficits ont été contractés principalement pour financer le maintien de la consommation – les dépenses d'immobilisation des gouvernements ayant en fait *diminué* en proportion du total de leurs dépenses depuis les années 60.



L'accumulation régulière des déficits pendant 20 ans a provoqué une hausse inexorable de la dette publique par rapport au PIB. À la fin de l'exercice 1993-94, la dette totale des gouvernements fédéral et provinciaux avait atteint \$700 milliards ou plus de \$24,000 par personne. Les paiements d'intérêt annuels de plus de \$56 milliards équivalaient à environ \$2,000 par Canadien et Canadienne. Au cours des 13 années écoulées depuis 1981, la dette du secteur public a été multipliée par six en dollars courants (graphique 30). En termes réels et par habitant, la dette a été multipliée par 2.4 depuis 1980-81. À ce rythme, la dette réelle par habitant double tous les *dix* ans. Il faut noter que cette hausse accélérée de la dette s'est produite malgré une croissance relativement vigoureuse pendant la deuxième moitié des années 80 et en dépit d'importantes hausses d'impôts et de taxes ainsi que d'efforts redoublés de contrôle des dépenses. La dette totale du secteur public a maintenant atteint au Canada 100 pour cent du PIB, près des trois quarts étant imputables au gouvernement fédéral (graphique 31).

La politique monétaire

Ces objectifs seront atteints sans compromis au niveau de la politique monétaire. Le gouvernement et la Banque du Canada ont convenu que la politique monétaire serait conduite de manière à maintenir la hausse annuelle des prix à la consommation dans une fourchette de 1 à 3 pour cent. L'objectif à long terme de la politique monétaire est de préserver la confiance dans la valeur de la monnaie au Canada. Le maintien des résultats enviables que le Canada enregistre maintenant au chapitre de l'inflation contribuera à rendre le climat des affaires plus stable et plus accueillant au Canada et, lorsque la dette publique sera maîtrisée, permettra d'abaisser les taux d'intérêt. En outre, le contrôle de l'inflation avant qu'elle puisse prendre son envol garantit une expansion économique plus régulière et, donc, atténue aussi bien la gravité des récessions que leurs effets sur l'emploi.

La politique financière

La dette et le déficit sont souvent présentés comme des questions qui intéressent principalement les économistes, les marchés financiers et les idéologues. La vérité est que les personnes qui souffrent le plus directement de la détérioration des finances publiques au Canada sont les chômeurs, les habitants des régions défavorisées et les familles ordinaires, jeunes ou d'âge moyen, qui ont contracté un emprunt hypothécaire et d'autres dettes pour élever leurs enfants. L'inquiétude des marchés financiers devant la hausse accélérée de la dette du Canada se répercute directement sur les paiements hypothécaires et autres plus élevés des Canadiens moyens. Le poids de plus en plus lourd que font peser les intérêts composés sur la dette publique limite considérablement la capacité du gouvernement de répondre aux besoins des citoyens et des régions les moins favorisées du Canada. Les conséquences sociales du problème de la dette sont tout aussi sérieuses que ses conséquences économiques. Comment en sommes-nous arrivés là?

Notre survol de l'évolution de l'économie canadienne au cours de l'après-guerre montrait comment une ère de déficits chroniques et d'augmentation de la dette s'était ouverte en 1974, quand la productivité et la croissance économique avaient amorcé un déclin par rapport à la tendance haussière des décennies précédentes. Les gouvernements qui se sont succédé – au niveau tant fédéral que provincial – n'ont pas su diagnostiquer le

L'inquiétude des marchés financiers devant la hausse accélérée de la dette du Canada se répercute directement sur les paiements hypothécaires et autres plus élevés des Canadiens moyens.

l'ordre de \$39 milliards pour l'exercice. La majeure partie de cette somme doit être empruntée, ce qui accroît encore la dette et le principal sur lequel seront calculés les intérêts à payer l'an prochain. Les intérêts de cette dette *supplémentaire* devraient dépasser les \$3 milliards en 1995-96.

D'ici la fin de l'exercice 1994-95, la dette fédérale nette devrait s'élever à \$548 milliards. Si les dépenses de programmes demeuraient plus ou moins en équilibre avec les recettes, les intérêts composés, au taux moyen actuel d'environ 8 pour cent, entraîneront à eux seuls une augmentation de près de 50 pour cent de cette dette, qui dépassera alors les \$800 milliards en l'espace de seulement cinq ans¹. À ce moment-là, les paiements d'intérêt annuels seront probablement d'environ \$64 milliards, soit \$20 milliards de plus que les frais prévus pour cette année. Dans une autre perspective, une augmentation de \$20 milliards des versements annuels d'intérêt équivalait aux dépenses totales que le gouvernement consacre aux personnes âgées. C'est presque deux fois les dépenses annuelles pour la défense. C'est plus du double des paiements annuels de péréquation aux provinces moins bien nanties. Répétons-le, les \$20 milliards représenteraient l'effet de *cinq* ans seulement de multiplication de l'intérêt. On ne peut laisser un tel état de chose se produire.

Le gouvernement est donc déterminé à mettre un terme à la détérioration des finances publiques du Canada, d'abord en atteignant l'objectif annoncé, qui est de ramener le déficit à 3,0 pour cent du PIB au maximum d'ici l'exercice 1996-97. Il s'agit là d'un objectif intermédiaire. Mais, il s'agit d'une étape importante. Le déficit fédéral annuel n'a jamais été contenu à 3 pour cent du PIB depuis 1974-75. Le but ultime est d'équilibrer le budget fédéral et de réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

Le déficit sera ramené à 3,0 pour cent du PIB au maximum d'ici 1996-97. Le but ultime est d'équilibrer le budget fédéral et de réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

¹ L'exemple illustre l'effet de l'intérêt composé, ce qui se produirait si le « budget de fonctionnement (recettes moins dépenses de programmes) était équilibré. En 1993-94, le budget de fonctionnement était déficitaire de \$4,0 milliards, tandis qu'en 1994-95, un excédent de \$5 à \$6 milliards est prévu. Le solde de fonctionnement effectif sur les cinq prochains exercices dépendra des conditions économiques et des mesures budgétaires que prendra le gouvernement.

Instaurer un climat financier et monétaire sain

L'assainissement des finances publiques du Canada est un préalable indispensable à la réalisation de tous les autres éléments de la stratégie économique décrits dans ce document. Les progrès de la productivité et la croissance soutenue de l'emploi sont les fruits de l'investissement, de l'esprit d'entreprise et de la confiance des consommateurs. Or, tous ces éléments subissent l'influence négative d'une dette publique croissante qui a conduit à des impôts et taxes plus élevés, à des taux d'intérêt réels également plus élevés, et à un amoindrissement de la capacité du gouvernement canadien de voir aux autres aspects essentiels d'une stratégie économique d'avenir.

Il faut absolument mettre un terme à la détérioration des finances publiques au Canada, puis renverser la situation. Bien que cette détérioration ait été cumulative plutôt que soudaine, le niveau exceptionnellement élevé des taux d'intérêt réels et la volatilité du taux de change montrent clairement que la situation est insoutenable. Cela est d'autant plus regrettable qu'à bien d'autres égards, l'économie canadienne obtient d'excellents résultats.

Le problème des finances publiques au Canada est dû principalement au gonflement de la *dette*. Les déficits annuels chroniques entraînent une augmentation de la dette publique, mais ils sont maintenant dus presque uniquement aux intérêts à payer sur la dette contractée antérieurement. Sans intérêts à payer, le budget fédéral dégagerait un excédent puisque les recettes prévues pour l'exercice 1994-95 sont supérieures de plus de \$5 milliards aux dépenses de programmes projetées. Toutefois, les frais de la dette devraient dépasser les \$44 milliards, de sorte que le déficit sera de

Le problème des finances publiques au Canada est dû principalement au gonflement de la dette. Les déficits sont maintenant dus presque uniquement aux intérêts à payer sur la dette contractée antérieurement.

Le développement futur des exportations canadiennes, grâce à une diversification des produits et des débouchés, dépend du renforcement des capacités de nos PME, qui sont de plus en plus sophistiquées et variées. Celles-ci comprennent non seulement les firmes productrices de biens, mais aussi, dans une mesure croissante, les firmes du secteur des services, dont celles du secteur touristique. Les dollars dépensés par les visiteurs au Canada équivalent à des exportations étant donné qu'ils réduisent le déficit de la balance des paiements du Canada à l'égard du reste du monde.

On pourrait améliorer la capacité d'exportation des petites firmes en partie au moyen d'une politique générale de renforcement des PME – par exemple, en facilitant la diffusion des technologies nouvelles. Cette tâche nécessitera aussi, cependant, des efforts plus ponctuels afin de a) rendre le financement des exportations plus accessible par exemple, de nouveaux services adaptés aux besoins des PME sont en train d'être mis au point par la Société pour l'expansion des exportations et les banques commerciales – et b) renforcer la vocation exportatrice des petites et moyennes entreprises par des activités de formation et de renseignement sur les marchés services conçus en collaboration avec les PME, en tenant principalement compte de leurs besoins.

Ces questions de développement commercial ainsi que d'autres – notamment l'orientation et la rentabilité des dépenses directes de \$625 millions consacrées chaque année par le gouvernement à l'expansion du commerce extérieur – font actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de l'expansion internationale des entreprises. Ce dernier s'inscrit dans le cadre de l'évaluation approfondi du rôle joué par l'État et des moyens mis en oeuvre par celui-ci.

Le développement futur des exportations canadiennes, dépend du renforcement des capacités de nos PME, qui sont de plus en plus sophistiquées et variées.

Une politique plus dynamique d'implantation sur ces marchés dynamiques constitue maintenant un objectif primordial de la stratégie commerciale du Canada, principalement à cause de l'extraordinaire potentiel de croissance de ces marchés, mais aussi parce qu'il faut commencer à réduire notre dépendance exceptionnellement forte vis-à-vis du marché des États-Unis. Ces derniers resteront toujours, bien entendu, notre plus important partenaire commercial, et de loin. Les politiques visant à tirer parti de notre compétitivité sur ce marché continueront donc d'être hautement prioritaires.

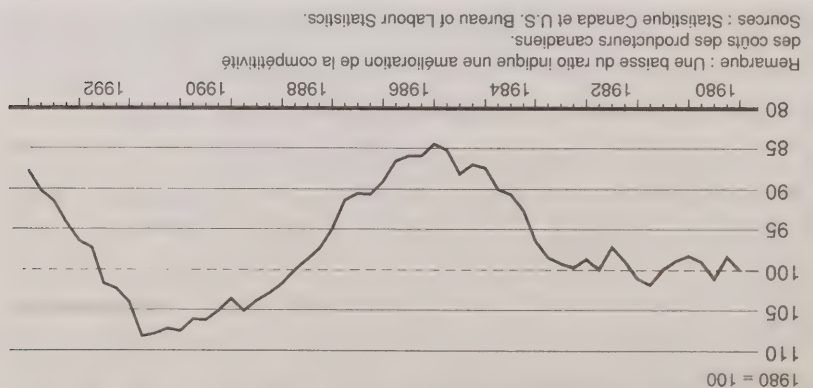
Un rééquilibrage de la stratégie commerciale en faveur des marchés les plus dynamiques des pays en développement implique : a) une certaine réaffectation des ressources consacrées par le gouvernement à l'expansion du commerce extérieur en faveur des marchés de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale, au détriment des débouchés offrant un potentiel *commercial* moindre, b) une orientation plus nettement commerciale de la politique étrangère du Canada dans ces régions et d'autres qui connaissent un développement rapide et c) l'étude d'accords commerciaux nouveaux ou élargis dans un cadre régional – par exemple, en encourageant le Chili (déormais une destination importante des investissements directs du Canada) à devenir membre de l'ALÉNA.

Cette stratégie doit avoir pour complément la poursuite de négociations sur l'investissement et le commerce extérieur de manière à améliorer l'accès aux marchés des investisseurs et des exportateurs canadiens en coopération avec les entreprises canadiennes, qui doivent saisir les possibilités qui se présentent. Cela sera important par exemple dans le domaine des services financiers, où les négociations doivent se rouvrir en 1995 sous l'égide de la nouvelle Organisation mondiale du commerce.

Le deuxième grand volet d'une nouvelle stratégie commerciale est le renforcement de la capacité d'exportation des PME. Ces dernières représentent à l'heure actuelle environ 10 pour cent des exportations d'articles manufacturés du Canada, en valeur. Seulement quelque 15 pour cent de nos entreprises manufacturières vendent directement à l'étranger¹. À l'autre extrême, près du quart de toutes les exportations de marchandises canadiennes sont le fait de cinq sociétés géantes.

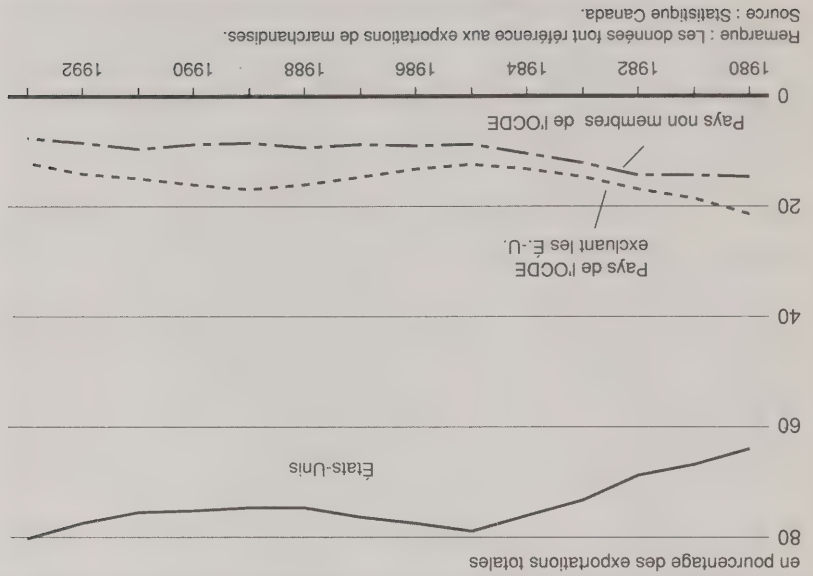
¹ Ces statistiques ne donnent pas la véritable mesure de la contribution des PME à ce chapitre car elles ne révèlent pas les « exportations cachées » des petites et moyennes entreprises qui approvisionnent les exportateurs finaux de plus grande taille. Étant donné que les grandes entreprises confient une part croissante de leur production à des sous-traitants, une proportion de plus en plus élevée de la production des PME se trouve indirectement destinée aux marchés d'exportation.

Graphique 27 Ratio Canada-E.-U. des coûts unitaires de main-d'œuvre
(exprimés en une monnaie commune)



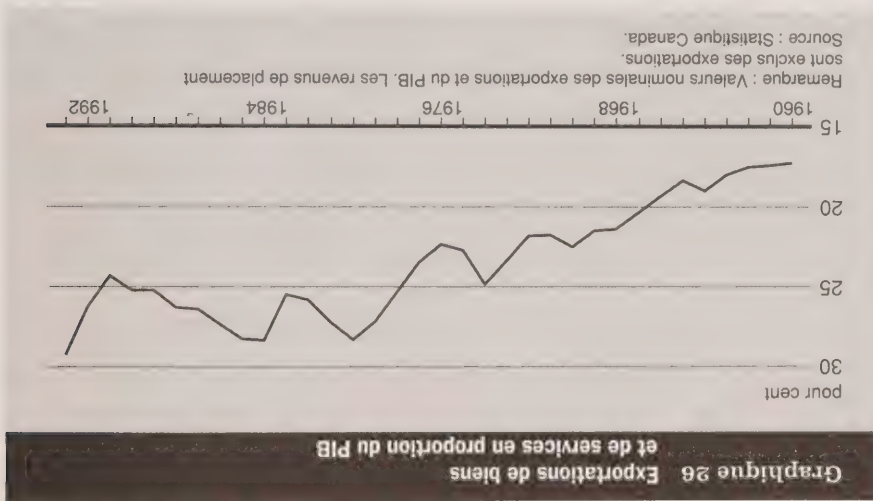
stratégie commerciale : (i) accroître sa part des marchés en expansion de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale; (ii) accroître considérablement la capacité d'exportation des petites et moyennes entreprises (PME). L'importance traditionnelle du marché américain pour les exportateurs canadiens a en fait augmenté au cours des dernières années, tandis que les exportations destinées aux marchés en expansion rapide des pays en développement diminuaient en proportion du total depuis la fin des années 70 (graphique 28). De leur côté, les États-Unis ont axé leurs exportations sur les marchés en émergence, qui représentent maintenant environ 40 pour cent de leurs exportations et la majeure partie de leur croissance actuelle.

Graphique 28 Destination des exportations canadiennes



Le commerce extérieur

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les échanges commerciaux croissent régulièrement à un rythme plus rapide que la production mondiale. Cela correspond à une intégration économique de plus en plus poussée, qui ne semble pas près de se terminer, à l'échelle mondiale. Il s'agit là d'une tendance fondamentalement favorable au Canada puisque notre pays est l'une des nations qui dépendent le plus du commerce extérieur — ainsi, les exportations de biens et de services représentent actuellement un peu moins de 30 pour cent de notre PIB. Cette proportion a affiché une forte tendance à la hausse jusqu'en 1980, avant de subir une nouvelle accélération dernièrement (graphique 26). À peu près un emploi sur quatre au Canada est actuellement lié, de façon directe ou indirecte, au commerce extérieur.



La réussite croissante des exportateurs canadiens est peut-être la caractéristique la plus encourageante de notre situation économique actuelle. Grâce à la forte amélioration marquée récemment par la productivité de la main-d'œuvre, à la maîtrise des coûts et particulièrement à un fléchissement prononcé du dollar canadien, notre compétitivité à l'exportation (mesurée par les variations des coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada par rapport aux États-Unis) a regagné presque tout le terrain perdu pendant la deuxième moitié des années 80 (graphique 27).

Outre qu'il doit veiller à ce que les marchés étrangers restent ouverts à ses exportateurs et à ce que les règles commerciales en place soient appliquées équitablement, le Canada doit relever deux grands défis dans sa

Les méthodes permettant la diffusion aux firmes canadiennes des meilleures techniques actuellement employées dans le monde peuvent se révéler extrêmement rentables, car elles exploitent les résultats d'innovations qui ont déjà été mises au point. Étant donné qu'il revient beaucoup moins cher de reproduire que de créer une technique nouvelle, les programmes de diffusion permettent d'exercer un effet de levier d'une importance considérable. Une réussite particulièrement notable au Canada, à cet égard, a été le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) administré par le Conseil national de recherches du Canada.

Le système d'innovation présente toutefois d'importantes lacunes au Canada, par exemple :

- Un trop grand nombre de petits fabricants ne disposent pas d'un personnel suffisamment qualifié sur le plan technique pour pouvoir adopter des techniques de pointe.

- L'accès à un financement suffisant (dont le capital-actions), pour les petites entreprises dont le principal actif est d'ordre intellectuel – le capital dans l'économie du savoir – est un défi permanent.

- Bien que les scientifiques et les ingénieurs canadiens oeuvrant en milieu universitaire comptent parmi les meilleurs au monde dans un grand nombre de disciplines, les bonnes idées des chercheurs sont beaucoup trop rarement exploitées avec succès sur le plan commercial. Les chercheurs canadiens du domaine médical, par exemple, sont à l'avant-garde dans plusieurs secteurs, mais les capacités en place dans l'industrie pour faire fructifier leurs idées sont presque inexistantes dans le pays. Cela est malheureusement très typique et, par conséquent, l'établissement et le renforcement de liens vraiment efficaces entre le secteur de la connaissance et le secteur commercial au Canada demeureront un défi et une priorité de tous les instants.

L'examen S&T donnera d'autres indications sur la manière dont le gouvernement fédéral peut combler de manière efficiente ces lacunes et plus généralement contribuer à l'amélioration de tout le système d'innovation au Canada.

Les méthodes permettant la diffusion aux firmes canadiennes des meilleures techniques actuellement employées dans le monde peuvent se révéler extrêmement rentables, car elles exploitent les résultats d'innovations qui ont déjà été mises au point.

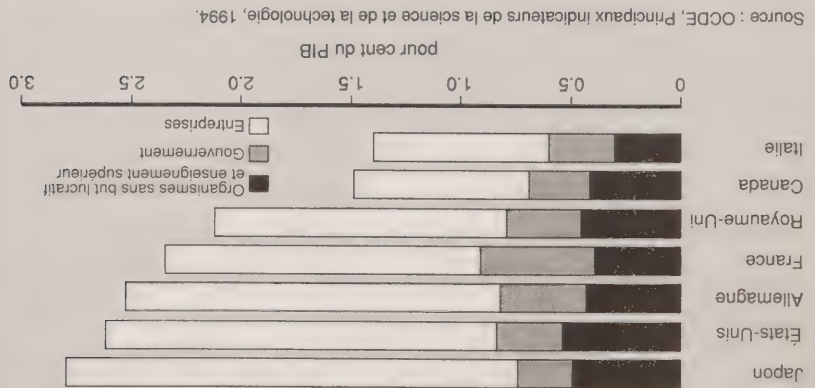
sive des technologies de pointe dans les opérations de production. Cela vaut tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, encore qu'il existe de nombreuses exceptions.

Étant donné qu'à l'avenir, les emplois seront générés principalement par les entreprises les plus avancées sur le plan technologique (dans tous les secteurs de l'économie), il faut absolument renforcer les capacités scientifiques et technologiques de l'industrie canadienne. Le gouvernement fédéral peut y contribuer de trois façons principalement :

Dépenses directes en sciences et en technologie : À l'heure actuelle, le gouvernement consacre un peu moins de \$6 milliards par année aux activités S&T, environ 60 pour cent de ces dernières étant exécutées dans 150 laboratoires fédéraux dont le champ d'activité va de la protection de la santé à la recherche industrielle en coopération avec le secteur privé. Le gouvernement fédéral finance présentement près de 30 pour cent de *toute* la R-D exécutée au Canada, notamment en transférant un peu moins de \$1.0 milliard aux entreprises et aux universités pour financer la recherche fondamentale et appliquée. La rentabilité et l'ordre de priorité de ces dépenses importantes font l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen S&T actuel.

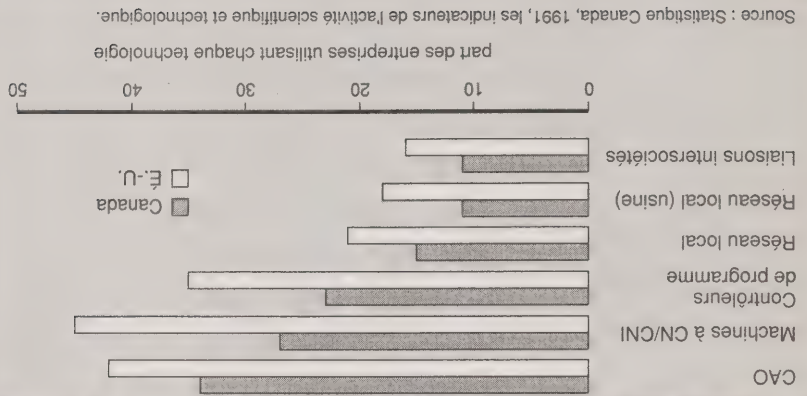
Encouragements fiscaux : Le crédit d'impôt à l'investissement dans la recherche scientifique et le développement expérimental (R&S&DE) offre un avantage considérable aux exécutants canadiens de R-D. Ces entreprises réclament présentement plus de \$1 milliard en crédits d'impôt chaque année. Le taux du crédit d'impôt est plus élevé pour la petite entreprise et celui-ci est lui-même remboursable. De plus, les dépenses d'investissement admissibles en R&S&DE sont entièrement déductibles sur le plan fiscal. À l'issue d'une étude récente, le Conférence Board concluait que le régime d'encouragement fiscal à la R&S&DE offert aux entreprises manufacturières au Canada semblait déjà le plus généreux au monde.

Diffusion de la technologie : Les petites et moyennes entreprises canadiennes – qui, souvent, ne disposent pas des ressources ni des compétences nécessaires pour se tenir au courant des derniers progrès technologiques – peuvent tirer un grand profit des programmes gouvernementaux d'information qui les aident à acquérir et à mettre en oeuvre des technologies et des méthodes de pointe. Les services de vulgarisation agricole, qui remontent à la Confédération, illustrent par leur réussite exceptionnelle l'importance d'une bonne «diffusion» des technologies.

Graphique 24 Dépenses de recherche et développement pour les pays du G-7, 1992

beaucoup d'autres secteurs, sont bénéficiaires indirects des technologies de niveau mondial incorporées aux machines importées et au savoir-faire que possèdent les sociétés transnationales dans le domaine de la production.

On fait souvent valoir que la R-D n'est qu'un *intrant* dans le processus d'innovation. Il s'agit d'un moyen et non d'une fin. Cependant, il est également vrai que les entreprises devraient faire un peu de R-D, ou au moins posséder une capacité technique et scientifique interne, pour pouvoir adapter avec succès à leurs besoins particuliers les technologies les plus récentes. Les statistiques révèlent que, en moyenne, les entreprises manufacturières canadiennes sont moins susceptibles que leurs rivales américaines d'utiliser les technologies les plus perfectionnées (graphique 25). L'insuffisance apparente de la R-D au Canada se traduit également – probablement avec des conséquences économiques plus profondes – par une utilisation moins inten-

Graphique 25 Utilisation de technologies dans les entreprises manufacturières canadiennes et américaines, 1989

L'innovation

L'innovation est le moteur de l'amélioration de la productivité, ce qui lui confère un rôle central dans la croissance économique et la création d'emplois à long terme. Cette réalité fondamentale est exprimée dans l'étude de l'OCDE sur l'emploi, qui conclut que la principale façon de promouvoir la création d'emploi dans les pays de l'OCDE doit être l'amélioration de la productivité dans les entreprises qui ont une bonne capacité d'innovation et d'utilisation de la technologie. Il s'ensuit qu'aucune nation ne peut se permettre de laisser au hasard le soin de déterminer les résultats observés dans ce domaine.

S'il est vrai que les entreprises sont bien évidemment incitées à innover, on ne peut s'en remettre uniquement aux encouragements du marché pour forger tous les maillons de la chaîne de l'innovation. Par exemple, l'entreprise privée est tout à fait disposée à consacrer d'importants investissements aux dernières étapes du processus de recherche-développement, dont elle a de bonnes chances de s'approprier les résultats. En amont de ces étapes, cependant, là où l'ouverture et la collaboration sont indispensables au progrès, l'entreprise privée est beaucoup moins incitée à engager ses propres ressources puisqu'elle ne peut garder l'exclusivité des résultats. Pourtant, le processus d'innovation représente un enjeu collectif considérable pour la société. C'est pourquoi l'État doit jouer un rôle complémentaire à celui du secteur privé en comblant les principales lacunes laissées par ce dernier.

Cela se vérifie tout particulièrement au Canada, où l'effort d'innovation du secteur privé, notamment dans les applications des sciences et de la technologie, apparaît faible en regard de nombreux indicateurs internationaux. Par exemple, les dépenses relatives consacrées par le Canada à la R-D – 1,5 pour cent du PIB en 1992 – sont de beaucoup inférieures à l'effort relatif dans tous les pays du G-7 à l'exception de l'Italie (graphique 24). La faiblesse des dépenses de R-D au Canada est due en partie à la structure de notre économie (ainsi, le secteur des ressources naturelles fait rarement autant de recherche-développement que les fabricants oeuvrant dans les secteurs de haute technologie) et à l'importance exceptionnelle des capitaux étrangers (p. ex., les constructeurs automobiles ne font que très peu de recherche-développement au Canada). Il faut néanmoins reconnaître que les travailleurs canadiens des usines de montage d'automobiles, comme dans

plutôt classique, lancé en janvier 1994, au rôle clé que doit jouer le gouvernement fédéral dans la création du tronçon canadien d'une «autoroute électronique» mondiale (encadré n° 12).

Les formes précises que prendra le rôle actif du gouvernement fédéral sont à ce point variées que leur description, même sommaire, déborderait le cadre du présent document. L'élaboration d'initiatives particulières dans le cadre du programme «micro-économique» du gouvernement relève du ministre de l'Industrie. Dans les pages qui suivent, nous nous bornerons donc à formuler des observations générales sur deux axes extrêmement importants de ce programme, le soutien de l'innovation et la promotion des exportations.

Encadré n° 12 : L'autoroute électronique

L'autoroute électronique ou autoroute de l'information est l'incarnation même de la nouvelle société de l'information qui commence à prendre forme. Cette «autoroute» est encore en partie un projet, mais elle correspond déjà aussi à une certaine réalité. Il s'agit d'un réseau de réseaux de communication qui permettra, à terme, de transmettre des quantités phénoménales d'information. La réalité est constituée par les éléments de base de l'autoroute qui sont déjà en place un peu partout – les téléphones, les réseaux de câblodiffusion, les satellites de communication. Une idée de ce que sera cette autoroute nous est fournie par Internet, un réseau mondial d'ordinateurs personnels interconnectés qui réunit déjà des dizaines de millions de foyers et d'entreprises.

L'autoroute électronique offre la possibilité de réduire les

inconvenients de la distance et de l'éloignement au Canada. Cela aura une influence profonde sur les perspectives économiques des régions défavorisées et des petites localités, dans tout le pays. La mise en place d'une autoroute électronique efficace promet de révolutionner la transmission électronique de renseignements et d'autres services gouvernementaux, ainsi que d'avoir accès à «l'enseignement à distance» dans tous les coins du pays. Le développement du tronçon canadien de cette autoroute contribuera de manière importante au maintien de la compétitivité de notre industrie des télécommunications, qui est de calibre mondial.

C'est au secteur privé qu'il reviendra principalement de construire l'autoroute électronique. Le gouvernement fédéral jouera aussi un rôle clé en offrant un cadre d'orientation et de réglementation

soutenant l'industrie des communications, en participant à des activités de recherche-développement, et en étant un client important du réseau. Le ministre de l'Industrie a formé un conseil consultatif sur l'autoroute électronique représentant tous les secteurs intéressés. Le gouvernement contribue à soutenir le projet CANARIE, qui devrait revenir à \$1.2 milliard sur sept ans, afin de construire un centre expérimental d'essai et de réseau de communications. Enfin, sous la direction du Conseil du Trésor, le gouvernement a commencé à adapter et à transformer ses propres services pour tirer parti de l'énorme potentiel offert par les technologies de l'information.

« Dans ce nouveau monde d'entreprises multinationales fondé sur le savoir, les avantages comparatifs de nombreux pays dépendent davantage des connaissances et des compétences acquises que des richesses dont la nature les a dotés. Si les avantages comparatifs dépendent principalement des compétences acquises par les dirigeants d'entreprise et la main-d'œuvre – et peut-être, aussi, des institutions humaines – ils ne semblent plus se situer au-delà du champ d'intervention de la politique publique. Au contraire, la politique publique peut influencer sur les avantages comparatifs. Ces derniers peuvent en outre disparaître si une politique peu judicieuse est adoptée, au moins aussi facilement qu'ils peuvent être acquis moyennant une bonne politique. »

– Richard G. Lipsey,

The Sir Charles Carter Lecture, 1993

« Comme il est indiqué dans une évaluation récente, les politiques visant un secteur spécifique ont plus de chances d'aboutir dans le cadre d'une stratégie de rattrapage que quand il s'agit de repousser les frontières de la connaissance. À l'heure actuelle, les politiques efficaces en matière de compétitivité seront celles qui visent d'abord à favoriser les aspects des infrastructures de l'investissement intangible et du comportement collectif qui sont hors de la compétence des entreprises individuelles et à aider à mettre en place des liaisons, des réseaux et des mécanismes interactifs. »

– La technologie et l'économie :

les relations déterminantes

OCDE, 1992

s'accroît à mesure que les activités se déplacent vers des entreprises plus petites et plus spécialisées qui doivent, d'une façon ou d'une autre, se tenir au courant des possibilités de débouchés et des technologies les plus modernes à l'échelle internationale.

Il reste au secteur public une responsabilité vitale – qui relève à la fois des autorités fédérales, provinciales et locales – à savoir la mise en place d'une infrastructure publique de première qualité afin d'appuyer la productivité de l'économie canadienne et son attrait aux yeux des investisseurs. Cela va du programme canadien de travaux d'infrastructure, qui est de type

Mettre l'économie sur la bonne voie

Le véritable moteur de toute économie prospère est un secteur privé dynamique. Du consultant qui travaille seul à son domicile à la plus grande société transnationale, c'est l'entreprise privée qui est en première ligne – et en innovant, en investissant et en luttant pour la conquête des marchés – qui, ainsi, crée des emplois plus abondants et meilleurs pour les Canadiens que les Canadiens. L'État doit jouer un rôle complémentaire en fournissant les biens et les services essentiels que le secteur privé est mal armé pour dispenser – par exemple, les infrastructures publiques, l'organisation du système de santé et l'enseignement général.

L'État a également un rôle plus proactif de chef de file à jouer. Dans une économie reposant sur le savoir, la réussite dépend moins des richesses naturelles du pays que de ses compétences et de ses capacités d'innovation – autrement dit, d'«avantages comparatifs» qui peuvent être influencés par la politique publique (encadré n° 11). Cette idée fondamentale définit le nouveau rôle de chef de file que l'État doit jouer dans l'économie.

Pour s'acquitter de ce rôle de chef de file, l'État devra s'attacher d'avantage à promouvoir les exportations et l'innovation et accorder moins d'importance à la question classique, et désormais en bonne partie stérile, d'une politique industrielle visant à déterminer les entreprises qui doivent bénéficier d'une aide financière. Le rôle de l'État consistera de plus en plus à exploiter l'avantage comparatif qu'il détient dans la saisie, la mise en forme et la diffusion de l'information et dans la promotion du réseautage et du maillage entre entreprises. La nécessité d'un maillage nouveau et meilleur

Une saine réglementation est essentielle au bon fonctionnement de la société et de l'économie. Des règles protégeant la santé et la sécurité des Canadiens et Canadiennes et appuyant un développement durable sur le plan environnemental présentent une importance vitale sous l'angle de l'intérêt public. De même, aucune économie de marché ne peut fonctionner de manière efficace sans des règles du jeu convenablement établies. La réforme réglementaire n'est donc pas simple synonyme de dérèglementation, encore qu'il y ait toujours des règlements qui ne répondent plus au critère de l'intérêt public et doivent donc être éliminés.

La difficulté que présente toute réforme dans ce domaine tient au fait qu'il s'est toujours révélé beaucoup plus facile d'établir un règlement que de l'éliminer. Une fois que les comportements se sont adaptés à une réglementation – même si elle est mauvaise – le changement est mal accepté. L'application des règlements tend également, pour une raison, à être bureaucratique et rigide de manière à réduire le risque d'abus et d'iniquités que pourrait offrir une trop grande latitude.

Malgré ces difficultés fondamentales, la réforme de la réglementation dans le sens d'une plus grande souplesse, d'une administration plus efficiente et mieux adaptée, d'une harmonisation plus poussée avec les autres autorités et d'une meilleure prise en compte des effets négatifs possibles de la réglementation sur l'économie constituera une priorité fondamentale dans la stratégie appliquée par le gouvernement pour accroître la productivité et la capacité de création d'emplois au Canada.

Le progrès est déjà en marche : par exemple, les ministères fédéraux sont tenus de justifier à nouveau chacun des règlements qu'ils appliquent. Sur les quelque 1,700 règlements examinés jusqu'ici, un quart environ a été éliminé et un autre quart maintenu, la moitié restante faisant l'objet d'une révision ou d'un examen plus approfondi. De plus, le gouvernement s'engageait dans le budget de 1994 à accélérer l'élaboration d'un régime réglementaire plus souple. Et le groupe de travail sur les mécanismes économiques et les désincentives à de saines pratiques de l'environnement examine : a) comment les mécanismes axés sur le marché (p. ex., les frais effluents) pourraient mener à une meilleure gestion de l'environnement, et b) les cas où les incitatives et désincentives gouvernementales pourraient causer, par inadvertance, des perturbations de l'environnement.

Une saine
réglementation est
essentielle au bon
fonctionnement de
la société et de
l'économie. La
réforme réglementaire
n'est donc pas simple
synonyme de
dérèglementation.

Le gouvernement est également bien déterminé à ne pas s'engager dans de nouveaux « mégaprojets », l'expérience ayant démontré que leurs coûts, trop souvent, dépassaient de beaucoup leurs retombées positives pour le public. Certains projets en cours se poursuivront, mais l'orientation future de la politique fédérale a été bien indiquée par le retrait du gouvernement, en juin 1994, du projet de valorisation Newgrade et, en août, de l'usine de valorisation biprovinciale.

Dans le même ordre d'idées, le gouvernement a sensiblement réduit sa participation au programme international de station spatiale, extrêmement coûteux. Le programme spatial sera plutôt réorienté dans les secteurs où le Canada détient un avantage comparatif p. ex. l'observation terrestre et la télé-détection. Les investissements de ce type aident à jeter les fondements scientifiques d'un développement durable, une priorité vitale pour la nation, tout en favorisant le perfectionnement des compétences canadiennes dans des secteurs technologiques offrant un fort potentiel d'exportation.

L'optimisation des ressources publiques n'est pas le seul objectif pour suivi dans la restructuration du gouvernement fédéral. En fait, l'influence la plus importante que le gouvernement fédéral exerce sur l'économie découle de la conduite de la politique financière et monétaire ainsi que de ses activités de réglementation et d'encadrement – citons p. ex. la politique de concurrence, la protection des droits de propriété intellectuelle et la politique en matière d'investissements étrangers et du commerce extérieur, les relations industrielles du domaine fédéral, entre autres. Toutes ces activités, considérées dans leur ensemble, contribuent dans une large mesure à déterminer la qualité de vie globale des Canadiens et le caractère plus ou moins accueillant de notre pays pour les investisseurs et les entrepreneurs, qui sont au fond les véritables créateurs d'emploi.

La réforme de la réglementation

La réglementation, par exemple, est un domaine dans lequel une réforme pourrait être particulièrement payante sous forme d'accroissement de la productivité des entreprises, de stimulation de l'investissement et d'amélioration de l'efficacité dans le secteur public. L'observation des règlements coûte au secteur privé des dizaines de milliards de dollars par an. Dans l'administration fédérale, environ 20,000 personnes s'occupent de superviser l'application de quelque 3,000 textes réglementaires. De toute évidence, repenser le rôle de l'État signifie repenser la réglementation.

■ L'examen des petites entreprises, qui déterminera la meilleure façon, pour le gouvernement fédéral, de promouvoir la croissance des petites et moyennes entreprises. Les principales préoccupations de ces dernières ont été clairement exprimées : diminution des impôts et taxes, réduction de la paperasserie, plus grande souplesse dans l'application des règlements, amélioration du financement et accès plus facile à l'information et aux programmes gouvernementaux.

La volonté du gouvernement de procéder à une réforme fondamentale de ses propres activités est déjà illustrée, par exemple, par les plans de commercialisation d'une bonne partie des activités du ministère des Transports (encadré n° 10). Ces plans permettront de réduire sensiblement les dépenses de Transports Canada tout en améliorant la qualité globale des services. D'autres possibilités de commercialisation des activités seront étudiées. Celles-ci pourraient comprendre des privatisations pures et simples ou, là où la chose s'impose, charger le secteur privé d'édifier, de posséder et de dispenser certains services publics.

Encadré n° 10 : La commercialisation des transports

Le ministre des Transports a annoncé un certain nombre d'initiatives importantes en vue de «commercialiser» certaines fonctions traditionnelles du Ministère. On entend par «commercialisation» l'adoption d'une approche plus semblable à celle qu'applique l'entreprise privée dans la prestation de certains services publics. L'objectif consiste à améliorer le service et à réduire les coûts, tout en continuant de protéger l'intérêt public. La commercialisation comporte un certain nombre d'options pour la propriété et l'exploitation des éléments d'actif, (par exemple, les sociétés d'Etat, entreprises mixtes,

transferts à d'autres administrations ou privatisation pure et simple. Elle peut également se traduire par un taux plus élevé de recouvrement des coûts auprès des usagers. En contrepartie, la prestation des services devrait être mieux adaptée aux besoins de la clientèle. Dans tous les cas, les consultations constituant un élément clé dans la détermination de l'option à choisir dans chaque cas particulier. Dans le cadre de la nouvelle politique nationale des aéroports annoncée en juillet 1994, 26 des aéroports les plus actifs au Canada seront loués à des organismes locaux sans but lucratif qui les

géreront de manière à parvenir à l'autonomie financière d'ici cinq ans. Les subventions d'exploitation versées aux aéroports de moindre importance seront dans une large mesure éliminées progressivement au cours des deux à cinq prochaines années; on offrira d'abord aux autres administrations publiques, puis à d'autres parties intéressées, d'acheter ces aéroports. Ceux qui ne trouveront pas preneur seront fermés. Un petit nombre d'aéroports situés dans l'Arctique et à d'autres endroits isolés continueront d'être exploités par Transports Canada dans le cadre des programmes existants.

Développement des ressources humaines a demandé aux Canadiennes et Canadiens de lui faire part de leurs vues dans le cadre de la publication, le 5 octobre 1994, d'un document de travail intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*.

■ L'examen des sciences et de la technologie, qui porte sur les façons de maximiser les retombées économiques des activités de recherche internes menées par le gouvernement fédéral et ses programmes d'encouragement aux activités S&T dans les universités et l'entreprise privée.

■ Les examens de la politique de défense et de la politique étrangère, qui permettront de mieux définir les objectifs du Canada dans ces domaines et de les réaliser de manière économique.

Encadré n° 9 : Examen complet des programmes fédéraux

Dans le budget de février 1994, le gouvernement s'engageait à entreprendre un examen complet de « tous les aspects des dépenses ministérielles de manière à réduire ou à éliminer les programmes les moins prioritaires et à consacrer les ressources amoindries dont dispose le gouvernement à la satisfaction des besoins les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est le mieux placé pour assurer la prestation des services ».

L'examen des programmes est une initiative ambitieuse qui vise à repenser de fond en comble le rôle et les priorités du gouvernement dans le contexte d'une stratégie globale de croissance et d'emploi. À peu près toutes les activités du gouvernement fédéral font l'objet de cet examen, à l'exception des principaux transferts aux provinces

et aux particuliers prévus dans des lois. La plupart d'entre eux sont étudiés à part, p. ex. dans le cadre de l'examen de la sécurité sociale. On examine toutes les autres activités fédérales afin de déterminer si elles répondent encore à l'intérêt public et, dans l'affirmative, si elles doivent continuer d'être exercées par le gouvernement fédéral. Sinon, elles peuvent être dévolues aux provinces ou transférées, en totalité ou en partie, au secteur privé ou bénévole. Dans le cas des activités qu'il convient de maintenir au niveau fédéral, l'examen devrait proposer des moyens d'obtenir une efficacité et d'assurer une économie maximales. Pour compléter l'examen des programmes (qui porte principalement sur les activités des divers ministères et organismes fédéraux), le gouvernement a également entrepris un certain nombre d'évaluations thématiques spéciales, dont plusieurs recourent les mandats de divers ministères ou organismes, p. ex. l'examen de la politique scientifique et technologique, le développement durable et la petite entreprise.

Les consultations et les analyses accompagnant l'examen des programmes ainsi que les évaluations sectorielles complémentaires fourniront une base rationnelle pour procéder à une transformation importante de l'administration fédérale. Le but est de mettre en place un secteur public fédéral qui travaille et dépense de manière plus intelligente, et qui donne aux Canadiens et Canadiennes davantage ce qu'ils sont en droit d'attendre de leur gouvernement national.

Pendant plusieurs années, le gouvernement fédéral a essayé, au nom de la réduction du déficit, de diminuer le rythme de croissance des dépenses, mais sans suivre une orientation stratégique bien définie. L'objectif semblerait être la réduction des dépenses en soi, sans que l'on s'attache trop à optimiser la valeur des ressources que l'on continuait de consacrer aux activités de l'État.

Nous avons maintenant atteint la limite de cette conception. La poursuite de réductions uniformes et générales des dépenses uniquement mènera à une situation dans laquelle l'État se retrouvera avec la majeure partie des frais généraux, mais avec une capacité fortement diminuée de mettre en oeuvre les programmes que les contribuables s'attendent à obtenir en contrepartie de leur argent.

Le temps est venu de définir le rôle que l'État doit réellement jouer et, ensuite, de déterminer les ressources nécessaires pour qu'il s'acquitte bien de ce rôle. Le gouvernement fédéral devrait se désengager des activités qui ne sont plus essentielles à l'intérêt public ou que les autorités provinciales ou locales, ou encore le secteur privé ou bénévole, sont mieux en mesure d'exécuter. Parallèlement, certaines activités réglementées par les provinces pourraient être exécutées de manière plus efficace dans un cadre national. La réglementation des valeurs mobilières est un exemple souvent suggéré.

Le gouvernement fédéral a entrepris un examen approfondi des programmes qui vise à définir les services les meilleurs et les plus efficaces à fournir dans la mesure des ressources disponibles. Dans ce but, les activités les moins prioritaires seront éliminées ou réduites et les ressources limitées dont le gouvernement dispose, affectées aux programmes les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement du Canada est le mieux placé pour assurer les services (encadré n° 9).

Un certain nombre d'évaluations portant sur un secteur plus précis et annoncées dans le budget de 1994 ont été amorcées pour compléter l'examen des programmes, notamment :

■ **Une réforme de la sécurité sociale** qui, de concert avec les provinces, vise à mettre en place un système abordable qui améliore les compétences au travail et favorise l'indépendance en offrant des incitations à travailler tout en protégeant les plus vulnérables. À cette fin, le ministre du

Le temps est venu de définir le rôle que l'État doit réellement jouer et, ensuite, de déterminer les ressources nécessaires pour qu'il s'acquitte bien de ce rôle.

Repenser le rôle de l'État

L'État joue un rôle de premier plan dans tous les pays modernes. Au Canada, par exemple, les dépenses de programmes fédérales s'élevaient aux environs de 17 pour cent par rapport au PIB en 1993-94, tandis que le rapport entre les dépenses de programmes de tout le secteur public et le PIB en constituait environ 42 pour cent.¹

La *politique* publique — encore plus que les dépenses publiques — joue un rôle déterminant dans les décisions économiques des particuliers et des entreprises. L'influence qu'elle exerce sur le comportement des investisseurs et des entrepreneurs est particulièrement importante puisque ce sont eux qui définissent les limites de la création d'emploi et de la croissance des revenus. Une stratégie visant à améliorer le résultat de l'économie canadienne oblige donc à « repenser le rôle de l'État », pour que le secteur public contribue à la solution du problème plutôt qu'à son existence.

L'État doit donc lui-même apprendre à travailler de manière plus intelligente. Les contraintes financières, sans parler des autres facteurs, exigent. Cependant, comme bon nombre d'entreprises et d'organismes bénévoles l'ont déjà découvert, il peut être extrêmement payant, sur le plan non seulement de l'efficacité et de l'économie, mais aussi de la qualité du service et de la satisfaction de la clientèle, de repenser complètement leur mission et la meilleure façon de l'accomplir. Il ne devrait pas en aller autrement dans le secteur public.

¹ Près des trois quarts des dépenses de programmes fédérales correspondent aux paiements de transfert. Le fonctionnement de l'État fédéral, y compris la défense, se chiffrait à 4,7 pour cent du PIB en 1993, proportion qui a diminué progressivement au fil des ans de son niveau de 6 pour cent dans les années 60 (selon les comptes nationaux).

À condition donc que les changements à l'assurance-chômage tiennent compte de la dimension humaine du problème, ils seront bons pour les gens et pour l'économie. Ces questions seront traitées dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale, laquelle examinera les moyens d'améliorer le programme pour qu'il :

a) élimine les incitations à une utilisation chronique et répétée de l'assurance-chômage par les bénéficiaires ainsi que les mesures qui incitent les entreprises à adopter des profils artificiels d'embauche et de mise à pied pour maximiser les prestations d'assurance-chômage;

b) veille à ce que ceux et celles qui continuent d'avoir du mal à se trouver un emploi fassent l'objet de mesures actives de suivi sous forme de conseils et de formation, de préférence en cours d'emploi.

Les économies découlant d'une meilleure conception de l'assurance-chômage permettront de réduire les cotisations et de dispenser des services de développement de l'emploi plus efficaces en faveur de ceux qui ont des compétences inférieures.

À condition donc que les changements à l'assurance-chômage tiennent compte de la dimension humaine du problème, ils seront bons pour les gens et pour l'économie.

rémunération totale en 1976 à 4,5 pour cent en 1992. Bien que l'assurance-chômage soit souvent considérée comme un mécanisme de soutien du revenu des personnes les moins qualifiées, il est ironique de constater que la hausse des charges sociales entraînée par l'augmentation des prestations versées nuit tout particulièrement aux perspectives d'emploi de ce groupe de travailleurs. Cela est dû au fait que les cotisations constituent une proportion de plus en plus élevée du salaire en bas de l'échelle et, par conséquent, crée un écart de plus en plus important entre le montant qu'un employeur éventuel est disposé à verser et ce que le travailleur souhaite recevoir.

La règle exigeant que les primes d'assurance-chômage augmentent lorsque le compte est déficitaire ont également eu des effets pervers sur le cycle des affaires. Au cours des ralentissements économiques prolongés, le versement de prestations augmente et le compte est déficitaire, ce qui déclenche une hausse des primes. C'est effectivement une augmentation d'impôt qui arrive à un moment inopportun puisqu'il décourage l'embauche et qui étouffe donc la reprise. Il faudrait donc prévoir un excédent appréciable du compte au cours de la phase d'expansion du cycle économique pour éviter les hausses de primes en période de contraction.

Le budget de 1994 proposait une importante réforme des règles applicables à l'assurance-chômage et annonçait une légère diminution du taux de cotisation à compter de janvier 1995. Il en faudra cependant davantage pour rapprocher le régime du principe d'«assurance» et mettre en place des programmes qui favorisent l'adaptabilité des travailleurs. Lorsque les emplois sont en nombre insuffisant à cause d'une demande globale trop faible dans l'économie — ce qui a certainement été le cas au cours de la faible reprise observée depuis la fin de la récession de 1991 — les chômeurs ont souvent du mal à trouver du travail, même après avoir suivi une formation, tant que la reprise n'est pas fermement établie. Cependant, s'ils ont mis à profit cette période d'oisiveté forcée pour investir dans l'acquisition de nouvelles compétences, ils sont ensuite en mesure d'apporter une contribution plus valable au marché du travail. Cela améliore leur capacité future d'emploi et de revenu.

Les études approfondies qui ont été consacrées à l'assurance-chômage au fil des années ont néanmoins permis de conclure que le régime comportait d'importants éléments désincitatifs découlant de la conception du programme – p. ex. la période d'admissibilité et le niveau et la durée des prestations³. Le mode de financement du régime – essentiellement un impôt sur la masse salariale qui est rajusté périodiquement pour que le compte de l'assurance-chômage soit à peu près équilibré – décourage également l'embauche.

Les règles applicables au régime incitent les bénéficiaires à y recourir de manière chronique et répétée. Par exemple, près de 40 pour cent des personnes qui bénéficiaient de l'assurance-chômage en 1993 avaient fait une demande de prestations à au moins trois reprises au cours des cinq années antérieures, et le nombre d'utilisateurs fréquents du régime s'est inscrit à la hausse. La durée moyenne de versement des prestations d'assurance-chômage a elle aussi augmenté régulièrement. En outre, la générosité du régime a incité les gens à participer au marché du travail uniquement pour avoir droit aux prestations. Selon les études consacrées au régime, ces facteurs combinés ont eu pour effet d'accroître de un à deux points le taux de chômage au Canada, ce qui expliquerait en partie la hausse du taux de chômage fondamental.

Il est indéniable que le régime d'assurance-chômage a favorisé une situation de dépendance dans certaines régions et certains secteurs d'activité. Il a ainsi fait obstacle à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux possibilités plus productives susceptibles de se présenter, contribuant ainsi à perpétuer la stagnation de l'emploi et des revenus, au grand détriment des personnes et des régions en cause.

Le mécanisme de prélèvement salarial qui sert à financer l'assurance-chômage a lui-même des effets négatifs sur la création d'emploi, de sorte qu'il a contribué, comme nous l'avons déjà indiqué, à la hausse du taux de chômage fondamental au Canada. Le taux d'augmentation de l'ensemble des charges salariales a été exceptionnellement élevé au Canada. Par exemple, les cotisations d'assurance-chômage sont passées de 2,1 pour cent de la

³ La rubrique consacrée aux revenus, dans la suite du document, évoque les causes possibles de ce ralentissement marqué.

Près de 40 pour cent des personnes qui bénéficiaient de l'assurance-chômage en 1993 avaient fait une demande de prestations à au moins trois reprises au cours des cinq années antérieures, et le nombre d'utilisateurs fréquents du régime s'est inscrit à la hausse.

L'industrie sidérurgique canadienne a dû faire face à tous les défis auxquels sont confrontés nombre de secteurs à maturité dans le monde industrialisé c.-à-d. une capacité excédentaire, la faiblesse des prix des produits et l'apparition de technologies nouvelles. Cela a obligé les entreprises sidérurgiques canadiennes à se restructurer, notamment en procédant à de nombreuses mises à pied. Le nombre d'emplois a diminué

d'environ 25 pour cent depuis 1988 dans cette industrie, les mises à pied touchant environ 11,000 personnes. Une aide a été fournie aux travailleurs mis à pied par l'intermédiaire du Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie, initiative conjointe des Métallurgistes unis d'Amérique et des producteurs canadiens d'acier. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont également fourni des ressources

au Conseil pour offrir des programmes de formation et d'adaptation aux travailleurs de l'industrie. Au début de 1994, le Conseil avait pu venir en aide à environ 90 pour cent des travailleurs touchés par les mises à pied. À peu près 70 pour cent d'entre eux ont maintenant trouvé un nouvel emploi, sans perte de revenu en moyenne.

mégaprojets industriels pour instaurer un climat propice au développement de petites et moyennes entreprises locales, et un recours accru aux prêts ou contributions remboursables plutôt qu'aux subventions².

Les personnes

Le régime d'assurance-chômage constitue de loin le plus important programme fédéral de soutien du revenu pour les personnes en âge de travailler – ainsi, les dépenses totales du régime s'élevaient à \$19,4 milliards au cours de l'exercice 1993-94. L'assurance-chômage visait initialement à atténuer la perte de revenu entraînée par un chômage de courte durée, pour ainsi donner aux gens le temps de chercher un nouvel emploi leur convenant – c'est-à-dire qu'ils ne devaient pas être obligés de prendre le premier emploi disponible. À cet égard, un régime bien conçu d'assurance-chômage améliore l'efficacité économique. Le régime assure également un important rôle de stabilisation économique en contribuant à maintenir le pouvoir d'achat pendant les récessions.

² Les prêteurs étrangers exigent des taux d'intérêt plus élevés pour compenser le risque qu'ils soient remboursés en devises déprimées.

souvent été surestimés et les coûts plus généraux, sur le plan de l'emploi et des revenus, nettement sous-estimés. Un certain nombre de mégaprojets industriels mal conçus au départ en fournissent une bonne illustration.

Des mesures mal inspirées d'aide aux entreprises peuvent se révéler beaucoup plus destructives pour l'économie, à terme, que ne l'indique une simple comptabilisation statique des coûts et des avantages. Cela vaut tout particulièrement pour les formes d'aide qui visent à maintenir ou à faciliter les investissements dans des activités ou des secteurs non compétitifs. Ainsi que le concluait l'OCDE dans son Étude sur l'emploi : « Ces subventions en effet ont tendance à agir exactement dans le sens contraire de ce qu'il faudrait : elles ralentissent l'ajustement au lieu de le stimuler; elles découragent l'innovation au lieu de l'encourager et elles tendent à devenir permanentes. »

Ces subventions donnent lieu à deux grands types de coûts permanents : (i) Les ressources humaines et le capital se trouvent immobilisés dans une situation sans avenir et (ii) les ressources publiques nécessaires au maintien de ces situations sans issue ne sont pas disponibles pour appuyer des initiatives constructives dans d'autres domaines ou pour réduire le déficit et, le cas échéant, abaisser les impôts. Pour ces raisons, la réduction des formes d'aide aux entreprises qui freinent l'ajustement économique peut se traduire, à terme, par une *augmentation* de la création nette d'emploi et des revenus. Moyennant des programmes bien conçus d'adaptation des travailleurs, les coûts humains du processus d'adaptation nécessaire peuvent être atténués (encadré n° 8).

À la lumière de ces considérations, le budget de 1994 annonçait des diminutions de l'aide aux entreprises. D'autres mesures devraient être prises afin de déterminer si la restructuration de certaines subventions et autres aides dans, par exemple, les transports et l'agriculture pourraient se traduire par un réseau de transports plus efficace et une industrie agro-alimentaire plus compétitive à l'échelle internationale, et mieux adaptée aux avantages spécifiques du Canada.

Dans le même ordre d'idées, l'aide aux régions devrait être ciblée en fonction de possibilités économiques véritables — dans le domaine touristique par exemple — qui offrent de bonnes chances de rentabilité. Cela implique une réaffectation des ressources, en réduisant celles consacrées aux

Les avantages économiques présument des diverses formes d'aide publique aux entreprises ont trop souvent été surestimés et les coûts plus généraux, sur le plan de l'emploi et des revenus, nettement sous-estimés.

Le Japon est un cas à part dans la mesure où il bénéficie à la fois d'un très faible chômage et de revenus élevés, dont la répartition présente beaucoup moins d'inégalités. Cela est attribuable à l'excellente tenue de la productivité dans ce pays et au consensus social qu'on peut y observer. Ces caractéristiques uniques en leur genre ont permis au Japon de bénéficier dans une large mesure du meilleur des deux mondes, encore que des tensions aient commencé à apparaître récemment.

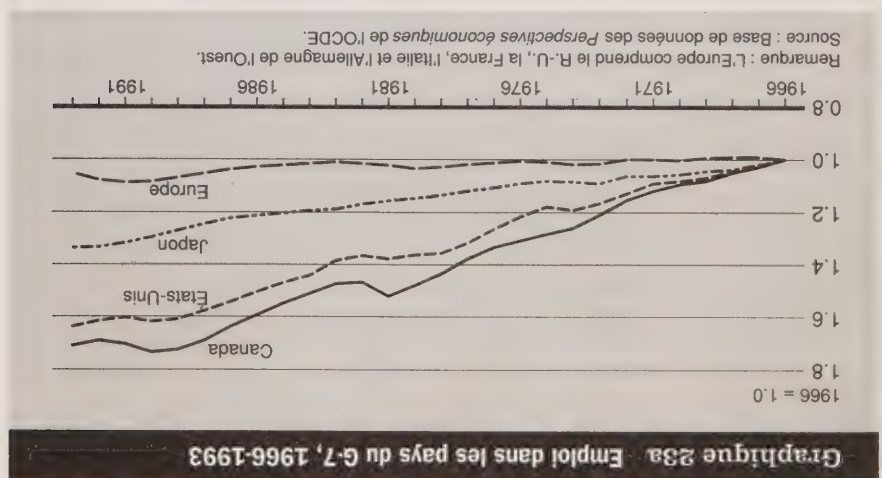
Le Canada se situe à mi-chemin entre les États-Unis et l'Europe, avec un chômage plus élevé qu'au sud de la frontière, mais des inégalités de revenu moins marquées. Dernièrement, toutefois, le taux de chômage a atteint au Canada les niveaux observés en Europe et la capacité financière de maintenir notre système de protection des revenus a été remise en cause. Une stratégie de promotion de l'emploi et de la croissance doit faire face à ces réalités. Il faut pour cela réexaminer sans parti pris un certain nombre de politiques publiques pour s'assurer qu'elles continuent de réaliser un bon équilibre entre le changement et la stabilité et que les mesures incitatives qui les sous-tendent continuent d'exercer les effets voulus.

Les programmes fédéraux les plus importants à cet égard sont le régime d'assurance-chômage et le Régime d'assistance publique du Canada dans le cas des particuliers, ainsi qu'un éventail de subventions directes ou indirectes et d'autres mesures de protection pour les entreprises.

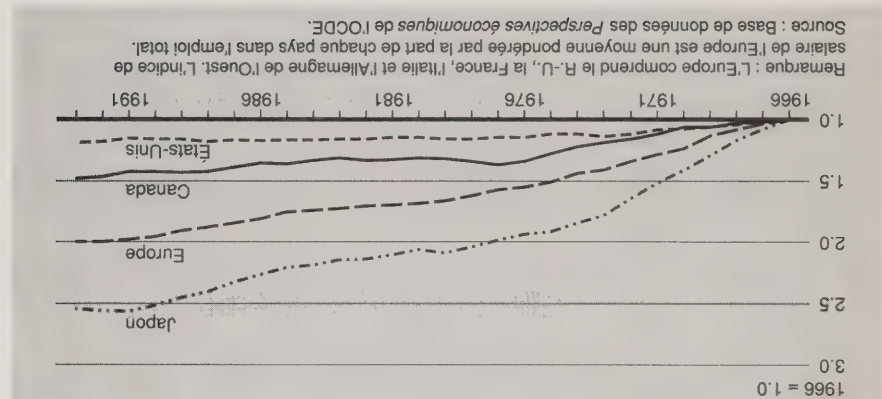
L'entreprise privée

La question de l'aide publique à l'entreprise privée ne se prête pas à des jugements tranchés. L'aide est parfois justifiable, par exemple, pour contrebalancer les subventions versées par les gouvernements de pays concurrents ou quand une activité (p. ex. la R-D fondamentale ou générique) a d'importantes retombées publiques, ou encore lorsqu'on s'expose à des coûts jugés trop élevés à court terme, sous forme de pertes locales d'emplois et de revenus, en s'en remettant uniquement au jeu du marché.

La démarche la plus judicieuse dépend donc toujours des facteurs en présence dans chaque cas d'espèce. Cependant, les avantages économiques présomés des diverses formes d'aide publique aux entreprises ont trop



Graphique 23b. Salaires réels dans les pays du G-7, 1966-1993



croissance salariale est restée jusqu'ici relativement rapide en Europe et l'inégalité des revenus relativement faible, cela s'est payé par une hausse du chômage et une augmentation des dépenses publiques qui, dans certains pays, est devenue insoutenable.

Les États-Unis, au contraire, se fient beaucoup plus au jeu du marché, ce qui ne laisse aux gens guère d'autre possibilité que de s'adapter rapidement aux pressions concurrentielles. Cela s'accompagne d'inégalités considérables et croissantes sur le plan des revenus, un grand nombre de personnes situées au bas de l'échelle des qualifications travaillant à un salaire qui les confine dans la pauvreté. Par ailleurs, les États-Unis bénéficient d'un taux de chômage remarquablement faible (d'environ 6 pour cent actuellement) par comparaison avec les pays européens les plus avancés et le Canada.

Encadré n° 7 : L'importance cruciale de l'adaptation au changement

Il reste que la société dans son ensemble tire de grands avantages économiques de ce processus d'adaptation à des possibilités plus productives. Une partie de ce gain global devrait donc être investie dans des « filets de sécurité » sociaux permettant d'atténuer les effets du changement sur ceux qui, sans cela leur soit imputable, en souffrent le plus. Cela est conforme non seulement à la justice fondamentale, mais aussi à la promotion de la croissance, puisque les gens sont ainsi plus disposés à accepter le changement.

Un délicat équilibre doit toutefois être réalisé entre l'atténuation des perturbations, d'une part, et le maintien des incitations à rechercher des possibilités nouvelles, d'autre part. Un équilibre doit aussi être établi entre la stabilité personnelle et sociale à laquelle les Canadiennes et Canadiens sont à juste titre attachés et la nécessité de s'adapter à un monde caractérisé par une transformation permanente des défis et des possibilités.

Chaque société fait à cet égard des choix qui lui sont propres et qui peuvent être lourds de conséquences sur le plan des revenus et de l'emploi (graphique 23 et encadré n° 7). Il semble, par exemple, que la plupart des pays européens aient laissé leur économie et, plus particulièrement, leur marché de l'emploi devenir trop rigides face au changement. Et, si la

« L'émergence d'un chômage à grande échelle en Europe, au Canada et en Australie et la profération d'emplois médiocres allée à l'apparition du chômage aux États-Unis ont donc une seule et même cause profonde : l'incapacité de s'adapter de manière satisfaisante au changement. [...] En Europe, au Canada et en Océanie, [...] la société a dans l'ensemble refusé ces emplois à bas salaires, un salaire ou un revenu minimum et des mesures de protection de l'emploi ayant été imposées par l'État ou négociées par les syndicats. De ce fait, le problème qui, aux États-Unis, s'est manifesté sous la forme à la fois d'emplois peu rémunérés et du chômage des travailleurs sans

qualification a principalement pris, en Europe, celle du chômage des travailleurs peu qualifiés. [...] Le message fondamental que cherche à faire passer ce rapport est clair : face au niveau élevé du chômage, la solution n'est pas d'essayer de ralentir le rythme du changement mais de rétablir la capacité des économies et des sociétés de s'adapter à ce changement. Dans cette action, il ne faut toutefois pas renoncer aux objectifs sociaux que se sont fixés les sociétés de l'OCDE. Il faut au contraire chercher à atteindre ces objectifs sociaux par des méthodes nouvelles, mieux conçues, qui n'aient pas les effets secondaires imprévus et indésirables des

politiques passées. [...] Au moment où elles ont été conçues et mises en œuvre, on ne pensait pas que les mesures prises allaient, par inadvertance, peu à peu imposer des freins sur la capacité et la volonté d'adaptation et d'innovation. Maintenant qu'on a pris conscience du problème dans toute son ampleur, il devrait être possible, en apportant plus de soin à la conception des stratégies, tout à la fois de respecter les objectifs sociaux et de faciliter largement l'adaptation au changement.

Faits, Analyse, Stratégie
L'étude de l'OCDE sur l'emploi : juin 1994

Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles

Le progrès économique dépend de la capacité et de la volonté des individus et des entreprises d'exploiter les possibilités nouvelles. La croissance de l'emploi et des revenus est tributaire de ce processus fondamental d'adaptation dans lequel des activités nouvelles et plus productives remplacent constamment les anciennes. Comme l'indique l'OCDE dans son *Étude sur l'emploi* : « La cause principale de l'aggravation du chômage et de l'augmentation du nombre d'emplois à faible salaire est le décalage croissant entre la nécessité pour les économies de l'OCDE de s'adapter et d'innover et leur capacité, voire leur volonté d'y parvenir »¹

Pourtant, le changement peut souvent entraîner de grandes perturbations puisqu'il risque de se traduire par la perte des importants investissements consentis pour acquérir les compétences, l'ancienneté et le capital existants, sans parler du risque de couper les liens établis avec les amis et le milieu. En outre, rien ne garantit qu'un individu, une entreprise ou une localité pourra survivre à un changement sans que leur bien-être économique soit modifié.

¹ La dette et les déficits du gouvernement sont comptabilisés selon deux systèmes différents – les Comptes nationaux et les Comptes publics. Les Comptes publics sont la méthode familière d'inscrire les déficits. Ils diffèrent des Comptes nationaux du fait, principalement, de l'inclusion dans les Comptes publics du passif éventuel des gouvernements sur les comptes de pension des employés. La comptabilité selon les Comptes nationaux est essentielle aux comparaisons internationales et à l'aggrégation des dettes publiques fédérale et provinciales antérieures à 1981. Les deux systèmes produisent des mesures très différentes de la dette et du déficit qui peuvent porter à confusion – par exemple, en 1993, la dette fédérale et provinciale combinée était d'environ 70 pour cent du PIB, selon les Comptes nationaux, comparativement à près de 100 pour cent selon les Comptes publics.

« La cause principale de l'aggravation du chômage est le décalage croissant entre la nécessité pour les économies de l'OCDE de s'adapter et d'innover et leur capacité d'y parvenir. »

Certains principes généraux peuvent être néanmoins énoncés :

- L'intérêt du fédéral dans ce domaine est en premier lieu lié à l'objectif de promotion d'intégration des gens au marché du travail – soit de s'assurer que les Canadiens et Canadiennes possèdent les compétences voulues pour réussir sur le marché du travail.

- Quoique cette compétence soit du ressort des provinces, qui coordonnent leurs efforts par le biais du Conseil des ministres de l'Éducation, le fédéral peut encourager : a) l'élaboration d'objectifs *nationaux* en matière d'apprentissage, comprenant des modes de mesure des résultats, et b) des accords visant à assurer la *transférabilité* à l'échelle nationale des diplômes et qualifications professionnels attestés. Ces mesures favoriseraient l'emploi et la productivité en permettant de mieux faire correspondre les offres et les demandes d'emploi d'un bout à l'autre du Canada et en rendant plus fiables, aux yeux des employeurs, les qualifications de base des demandeurs d'emploi.

- Les responsables gouvernementaux ne sont habituellement pas les mieux placés pour définir la formation la plus appropriée pour un individu. Les exigences du monde du travail évoluent trop rapidement, et les programmes bureaucratiques faisant appel à des règles ne présentent pas, par nature, une souplesse suffisante pour bien tenir compte des besoins et de la situation propres à chacun. Il faut donc que les activités de formation appuyées par l'État soient davantage « axées sur la clientèle » pour accroître la capacité d'emploi de cette dernière. Les choix devraient être faits en étroite consultation avec la personne intéressée, à la lumière d'une connaissance approfondie de la situation locale et des besoins réels des employeurs éventuels. Une approche axée sur la clientèle aurait pour avantage supplémentaire de favoriser l'efficacité et l'adaptabilité des établissements d'enseignement et de formation, au niveau tant régional que national, pour qu'ils puissent attirer la clientèle. (Les mêmes considérations s'appliquent dans le cas des études collégiales et universitaires.)

- Les gouvernements provinciaux et locaux devront se constituer partenaires dans la planification et la mise en oeuvre d'activités de formation, dont celles commanditées ou financées par le gouvernement fédéral.

De plus, le gouvernement a annoncé dans le dernier budget un certain nombre d'initiatives, qui en sont encore dans bien des cas à la phase du projet pilote, pour élargir l'horizon des compétences des jeunes, plus particulièrement à réussir le passage essentiel de l'école au monde du travail (encadré n° 6).

Que pourrait-on faire pour rendre plus efficace ce rôle important, encore que largement indirect, du gouvernement fédéral? Il n'entre pas dans le cadre de ce document d'exposer des propositions précises, et bon nombre des questions sont traitées dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale menée par le ministre du Développement des ressources humaines.

Encadré n° 6 : Nouvelles initiatives fédérales en faveur de la formation professionnelle

Programme d'apprentissage : ce programme, qui vise le passage de l'école au monde du travail, est destiné aux 60 pour cent de jeunes Canadiens et Canadiennes qui ne suivent actuellement aucun cours une fois leurs études secondaires terminées. Grâce à une meilleure participation du secteur privé à la définition des besoins, des activités assimilables à des programmes d'apprentissage seront mises en place dans les domaines offrant de bonnes perspectives de croissance ou aucune activité de ce genre n'existe, p. ex. les logiciels, la logistique, l'électronique, l'horticulture et les services environnementaux. Les premiers projets de démonstration démarrent en ce moment. On espère parvenir en collaboration avec les provinces et les territoires, les conseils

sectoriels et les collectivités locales, à offrir jusqu'à 20,000 places d'apprenti chaque année.

Service jeunesse : visant à régler certains aspects du chômage des jeunes et à faciliter leur passage au monde du travail, ce programme destiné aux moins de 25 ans a pour but d'inculquer des compétences professionnelles et des aptitudes sociales grâce à une participation à des projets locaux à caractère social et environnemental. L'objectif est de parvenir, à terme, à environ 10,000 jeunes participants par année.

Programme national d'alphabétisation : aidant les quelque 38 pour cent de Canadiens fonctionnellement analphabètes à contribuer à l'activité économique, conjointement avec les provinces,

le secteur privé, les éducateurs, les groupes d'alphabétisation et d'autres organismes bénévoles, ce programme appuie l'élaboration de documents d'apprentissage, des recherches, le partage de renseignements et la sensibilisation du public au besoin de niveaux plus élevés d'alphabétisation et de notions de calcul.

Aide préscolaire aux autochtones : pour aider les jeunes autochtones à surmonter de sérieux handicaps qui risquent de leur nuire toute leur vie, ce programme, qui devrait commencer par des projets pilote conçus et contrôlés par les autochtones, est destiné aux enfants autochtones d'âge préscolaire qui vivent en régions urbaines et dans les principales localités du Grand Nord.

Un financement public de démarrage peut également inciter les entreprises d'un secteur particulier à définir collectivement leurs besoins en matière de formation et leurs normes professionnelles, ainsi qu'à mettre sur pied des programmes de formation à l'initiative de l'industrie. Des progrès considérables ont été accomplis à cet égard par les conseils sectoriels qui ont été formés récemment dans, par exemple, la sidérurgie, l'électronique, le secteur de la réparation des automobiles, le tourisme et l'horticulture. Les conseils et l'aide des secteurs des entreprises et des travailleurs peuvent également contribuer à mieux orienter l'acquisition de compétences scolaires et à motiver les participants. C'est peut-être là le meilleur moyen de réduire un taux de décrochage scolaire qui reste intolérablement élevé, ainsi que de faciliter le passage de l'école au monde du travail – par exemple à l'aide de programmes coopératifs originaux et à d'autres mécanismes de partenariat entre l'entreprise privée et l'école.

Le gouvernement du Canada

L'intérêt que porte le gouvernement fédéral à aider les Canadiens et Canadiennes à acquérir des compétences, découle de sa responsabilité générale de promouvoir l'amélioration des résultats économiques de la nation et, plus précisément, de réduire le plus possible la portée et les conséquences du chômage.

À ces fins, le gouvernement du Canada dépense plus de \$3 milliards par année – provenant à la fois des recettes générales et des emplois innovateurs des fonds de l'assurance-chômage – pour accroître l'employabilité des chômeurs. Un grand nombre de cours de formation commandités par le gouvernement fédéral sont offerts dans le cadre d'établissements contrôlés par les provinces, bien que les programmes comprennent de plus en plus une formation en entreprise.

Le gouvernement fédéral donne également un soutien appréciable de l'enseignement postsecondaire par le biais de bourses en espèces et en points d'impôt aux provinces, de prêts aux étudiants, de crédits d'impôt pour études et frais de scolarité et des subventions aux chercheurs des cycles supérieurs en sciences sociales et naturelles, en génie et en médecine. Ces dernières subventions, qui totalisent maintenant \$790 millions par année, constituent un investissement clé dans la formation du personnel hautement qualifié qui sera nécessaire au Canada pour rester à la fine pointe de l'économie fondée sur le savoir.

Les individus

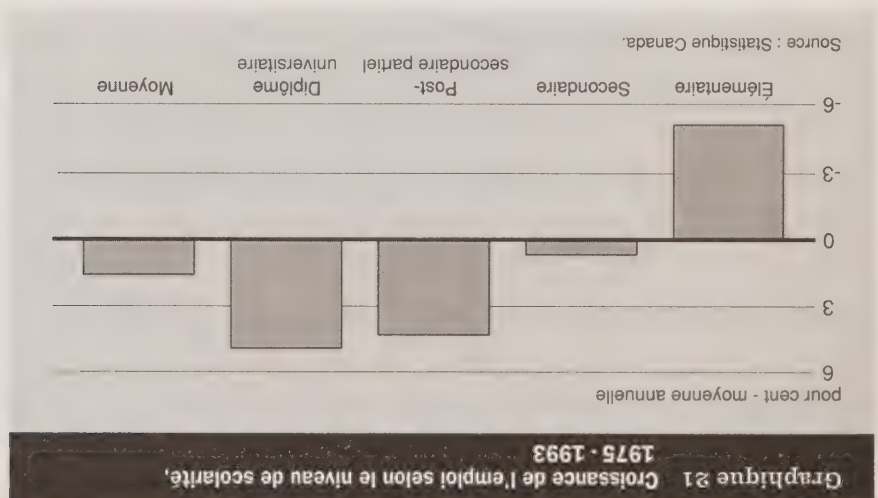
C'est aux Canadiens et Canadiennes qu'il revient au premier chef de perfectionner leurs compétences. Les institutions peuvent enseigner, mais c'est aux individus d'apprendre. Et si la société profite collectivement des compétences que détiennent individuellement ses membres, les premiers bénéficiaires des investissements en capital humain sont les individus eux-mêmes, sous forme de retombées financières pendant leur carrière et de perfectionnement personnel.

Les employeurs

La responsabilité primordiale des employeurs sur le plan de l'acquisition des compétences professionnelles est d'investir dans la formation de leur propre personnel. Le slogan bien connu, «notre force, ce sont nos employés», doit être pris au pied de la lettre. Il y a toujours le risque, évidemment, que la formation soit un investissement à fonds perdus si l'employé qui en a bénéficié décide ensuite d'aller travailler ailleurs. Cette situation devrait toutefois être l'exception, et non la règle, chez les bons employeurs. Les entreprises qui investissent dans leurs ressources humaines ont tendance à attirer les meilleurs employés. De plus, le phénomène n'est pas à sens unique. Chaque fois qu'une entreprise perd un employé auquel elle a dispensé une formation, elle peut aller en prendre un autre à un concurrent. Il s'ensuit que les entreprises ne devraient pas avoir besoin, normalement, d'une aide directe de l'État à la formation pour entreprendre une activité qui est déjà clairement dans leur propre intérêt¹.

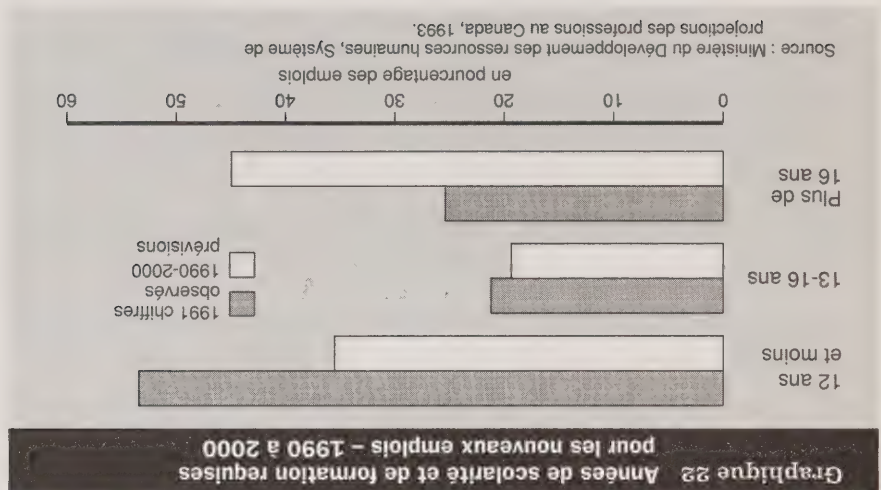
Une exception importante doit être notée, celle des personnes difficiles à employer. L'État pourrait vouloir appuyer l'acquisition de compétences par ces personnes et juger qu'une formation en entreprise est le meilleur moyen d'y parvenir. Une subvention spécifique devrait alors être versée à l'employeur pour qu'il offre une formation à quelqu'un qu'il n'aurait pas embauché autrement.

¹ Par exemple, le PIB réel par habitant a progressé à un rythme annuel moyen de 7,3 pour cent au Japon entre 1962 et 1973, mais de 2,6 pour cent seulement au cours des dix années suivantes, de 1973 à 1982. Au cours des mêmes périodes, la croissance par habitant aux États-Unis est passée de 2,6 pour cent à un peu moins de 0,6 pour cent, tandis qu'elle passait de 3,8 pour cent à un peu plus de 0,8 pour cent au Canada.



La capacité du Canada de relancer la croissance de la productivité et des revenus, ainsi que de réduire le taux de chômage fondamental, exigera un engagement national plus poussé à investir dans le capital humain. Cela ne nécessite pas automatiquement une hausse des dépenses publiques dans le domaine de l'enseignement. Le Canada dépense déjà plus, en termes relatifs, que presque tous les pays industrialisés pour l'enseignement public, mais les résultats ne sont pas toujours à la hauteur. L'objectif n'est donc pas de dépenser globalement plus, mais d'investir de façon plus efficiente dans la formation de nos ressources humaines.

Dans le cadre de cette initiative, la responsabilité des provinces en matière d'éducation publique est sans équivoque. Cependant, étant donné que l'avenir de la nation est en jeu, cet investissement doit constituer un effort collectif, le principal critère de partage des efforts devant être la détermination de l'intervenant le mieux placé pour obtenir des résultats probants.



Encadré n° 5 : Compétences et productivité dans la nouvelle économie

«[...] l'existence de pôles de nouvelles technologies qui bouleverseraient le fonctionnement des économies et qui permettraient d'accroître considérablement la productivité, avec pour résultat une accélération de la croissance et une progression de l'emploi. Si ces nouvelles technologies ont eu jusqu'à présent relativement peu d'effet sur l'augmentation de la

productivité, c'est parce que nos sociétés n'ont pas su introduire dans l'entreprise les innovations voulues au même rythme que ce progrès. [...] le problème tient essentiellement à une mise en valeur insuffisante des ressources humaines, tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. [...] lorsque les connaissances humaines remplacent

les machines et les usines comme moteur de l'accroissement de la productivité et que les connaissances dont on a besoin font défaut, on aura beau injecter autant d'argent et de machines qu'on voudra, la production s'en ressentira.»
— La technologie et l'économie : les relations déterminantes OCDE

n'ont qu'un lien indirect avec l'activité d'origine. Un travailleur pouvait s'attendre autrefois à passer toute sa carrière dans le même secteur d'activité, voire, souvent, chez le même employeur. De nos jours, plusieurs changements de carrière deviennent la norme, et la conception traditionnelle de la sécurité d'emploi est devenue chose quasi-révolue. Les individus doivent plutôt entreprendre de créer leur propre sécurité professionnelle fondée sur des bases d'alphabétisation solides et en se montrant disposés à améliorer en permanence leurs compétences. L'apprentissage permanent devient nécessaire à l'actualisation des anciennes compétences et à l'acquisition de nouvelles. Les pouvoirs publics continueront certes de jouer un rôle, mais l'investissement permanent dans les ressources humaines sera de plus en plus à la charge des individus et des employeurs.

Aider les Canadiens à acquérir des compétences

À mesure que le rythme de la concurrence mondiale s'accélère et que les technologies deviennent toujours plus complexes, le sort des individus et des nations dépend de plus en plus des compétences qu'ils possèdent ou qu'ils sont disposés à acquérir.

Des compétences appropriées sont essentielles à l'édification d'une économie plus intelligente et plus productive, dont dépend la croissance des revenus et de l'emploi. Il faut des travailleurs compétents et adaptables pour maîtriser les technologies et les méthodes de travail de plus en plus perfectionnées qui font de presque tous les métiers, d'une certaine manière, des activités de haute technologie, ainsi que pour s'y adapter lorsqu'elles évoluent (encadré n° 5). Des réservoirs de main-d'œuvre détenant un savoir-faire hautement spécialisé sont désormais indispensables si l'on veut attirer et garder des capitaux d'investissement extrêmement mobiles.

Cette réalité transparaît clairement dans les statistiques d'emploi au Canada. Au cours des deux dernières décennies, la croissance de l'emploi a bénéficié surtout aux personnes possédant des compétences supérieures. Pour celles qui n'ont pas fait d'études secondaires, les emplois sont en diminution rapide (graphique 21). On estime que près de la moitié des nouveaux emplois qui devraient être créés au cours de cette décennie exigeront plus de 16 ans de scolarité et de formation combinées (graphique 22).

Encadré n° 4 : Consensus du G-7 sur une stratégie de croissance et d'emploi⁵

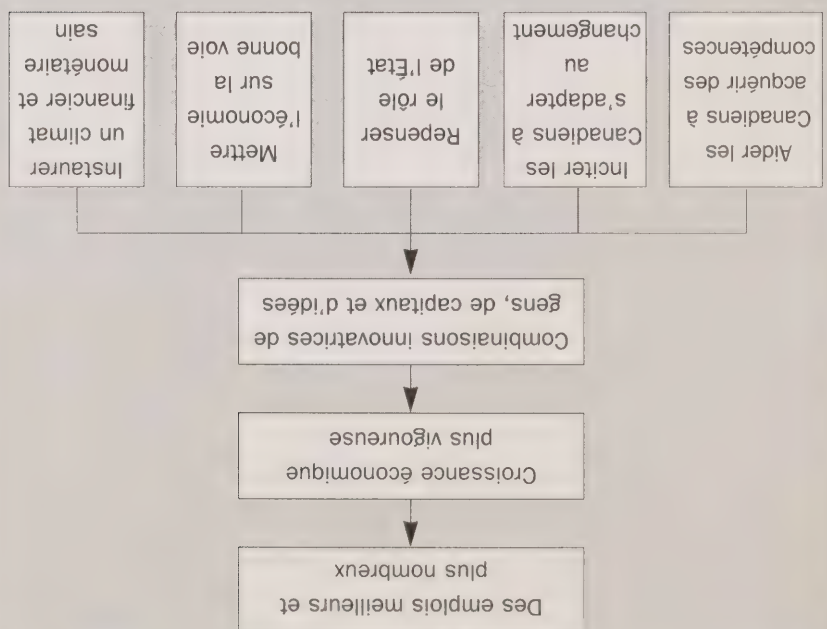
- « Sur la base de la Conférence sur l'Emploi de Détroit et de l'analyse de l'OCDE, nous avons identifié les actions à mener.
- Nous favoriserons la croissance et la stabilité de façon à ce que les entreprises et les individus puissent préparer en toute confiance leur avenir.
 - Nous profiterons de la reprise actuelle pour accélérer les réformes de manière à améliorer la capacité de nos économies à créer des emplois.
 - Ces éléments sont tous deux essentiels pour parvenir à une baisse durable du chômage.
 - Nous nous concentrerons en particulier sur les mesures structurelles suivantes :
 - Nous investirons plus dans les individus, en développant une meilleure formation initiale; en améliorant les compétences; en améliorant le passage de l'école au travail; en impliquant totalement les employeurs dans la formation, et comme il en a été convenu à Detroit, en encourageant chacun à apprendre tout au long de la vie.
 - Nous réduirons les facteurs qui augmentent le coût de l'emploi ou en découragent la création, éliminerons l'excès de réglementation et ferons en sorte que les coûts indirects des embauches soient réduits lorsque cela est possible.
 - Nous poursuivrons des politiques actives qui aideront les chômeurs à rechercher de manière plus efficace un emploi et nous ferons en sorte que nos systèmes de protection sociale favorisent le travail.
 - Nous encouragerons et développerons l'innovation et la diffusion des nouvelles technologies, notamment le développement d'infrastructures d'informations combinant ouverture, compétitivité et intégration à l'échelle du monde. Nous sommes convenus de réunir à Bruxelles nos Ministres compétents pour traiter ce sujet.
 - Nous rechercherons toutes les occasions pour favoriser la création d'emplois dans les domaines où il existe de nouveaux besoins, par exemple la qualité de la vie et la protection de l'environnement.
 - Nous favoriserons la concurrence, en éliminant les réglementations inutiles et en supprimant les obstacles qui pénalisent les petites et moyennes entreprises. »

⁵ Communiqué du Sommet du G-7, Naples, 9 juillet 1994.

aux conclusions des organismes internationaux qui se sont penchés sur des questions similaires. Le résultat de la conférence sur l'emploi tenue à Détroit en mars 1994 et les conclusions du Sommet du G-7 à Naples font apparaître un consensus voisin de l'unanimité entre les gouvernements des pays industrialisés au sujet de la nature du problème de l'emploi et des mesures à prendre pour le régler (encadré n° 4).

Les sections qui suivent détaillent les cinq grands thèmes du cadre de politique économique du gouvernement, en indiquant de quelle manière chacun se rattache à la productivité, à la croissance et à la création d'emploi et en exposant les principes qui définissent l'orientation future de la politique économique fédérale.

Cadre d'emplois et de croissance



■ **Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles,** de manière à réduire le plus possible le chômage de longue durée et à répétition, de même qu'à veiller à ce que les entreprises et les particuliers soient encouragés, comme il se doit, à exploiter les possibilités les plus prometteuses.

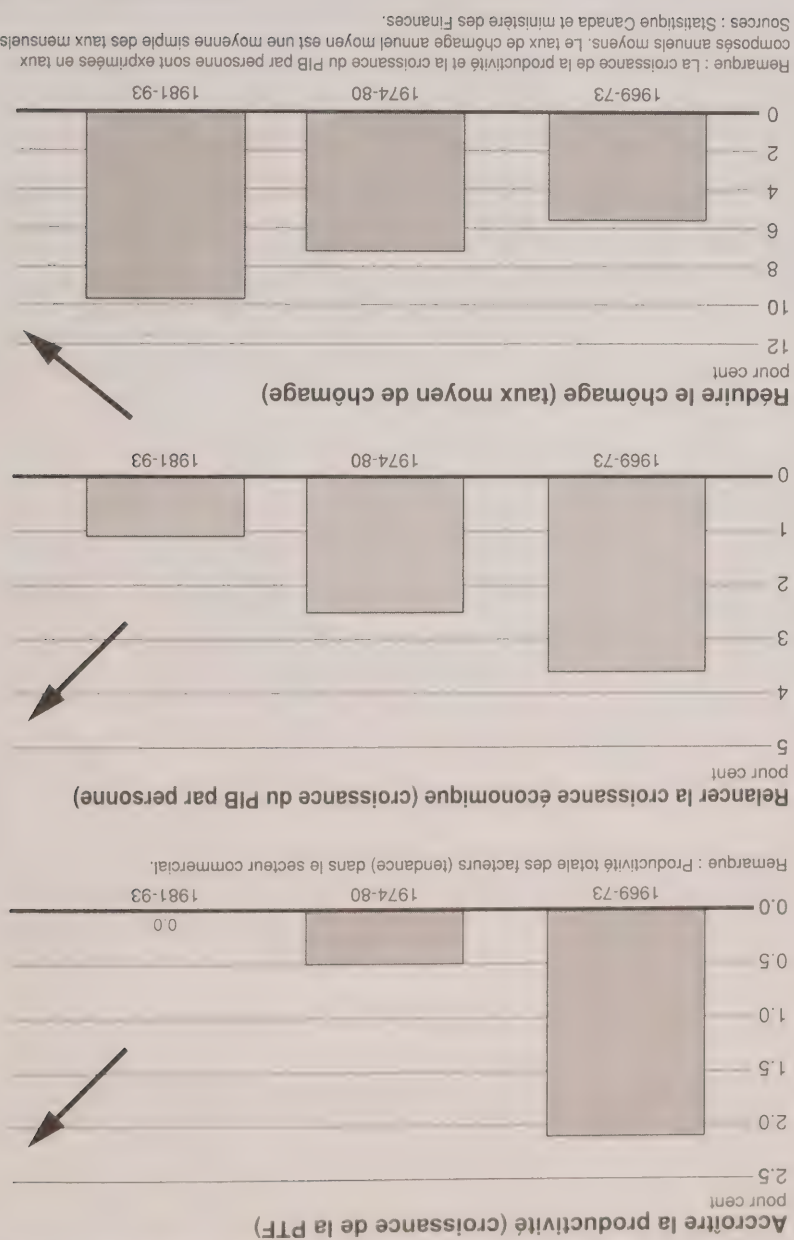
■ **Repenser le rôle de l'État, de manière que celui-ci,** sous l'impulsion d'une gestion efficiente et à des politiques appropriées, apporte une contribution optimale à une économie plus productive.

■ **Mettre l'économie sur la bonne voie,** de façon à la rendre plus innovatrice et ouverte sur l'extérieur, au moyen des mesures que l'État est le mieux placé pour prendre, en partenariat avec le secteur privé.

■ **Instaurer un climat financier et monétaire sain,** pour que soient établies des conditions économiques générales propices à une croissance et à une création d'emploi soutenues et pour que l'État dispose à la fois des ressources et de la confiance publique nécessaires à la réussite des mesures prises dans les quatre secteurs précédents.

Ces grands thèmes ont été conçus en fonction de la situation particulière du Canada. Ils sont aussi entièrement conformes à l'analyse et

Graphique 20 Objectifs de la politique économique



Un cadre de croissance

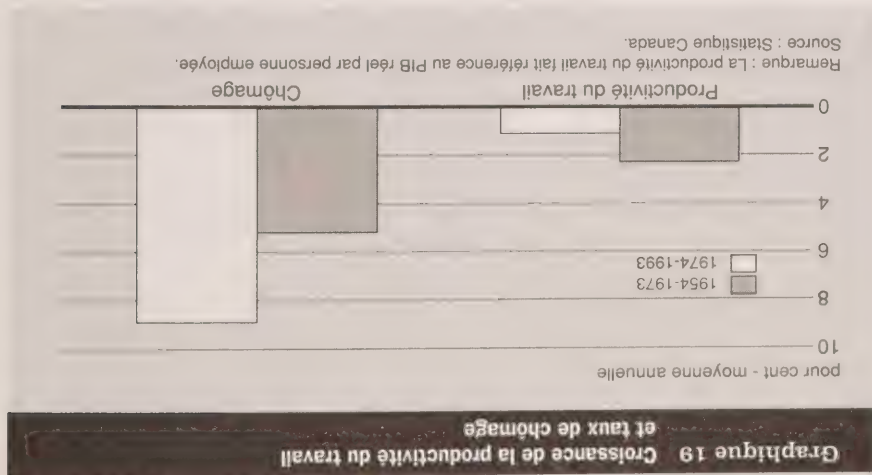
Le but ultime de la stratégie économique du gouvernement est de promouvoir la création d'emplois plus abondants et meilleurs pour les Canadiens. Cet objectif ne peut être atteint qu'au moyen d'une croissance économique soutenue, grâce à une augmentation de la productivité, avec l'appui de mesures permettant d'inverser la tendance séculaire à la hausse du taux de chômage fondamental au Canada (graphique 20).

Les politiques requises se renforceront mutuellement puisque les conditions nécessaires à une productivité et à une croissance des revenus plus vigoureuses — une économie plus innovatrice et adaptable — contribueront également à la création d'emplois. De même, les mesures visant à réduire le chômage fondamental — par exemple, aider les Canadiens à améliorer leurs compétences, encourager les petites entreprises dynamiques, éliminer les désincentives sur le marché du travail, réduire la gravité des récessions — stimuleront aussi la hausse de la productivité.

À la lumière de l'analyse présentée dans la section précédente, la stratégie du gouvernement visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois doit comporter cinq grands volets :

■ **Aider les Canadiens à acquérir des compétences**, de manière à bâtir une économie plus productive, à favoriser de meilleures possibilités d'emploi et de revenu pour les particuliers, ainsi qu'à jeter les bases d'un perfectionnement permanent des aptitudes personnelles.

L'histoire économique du Canada confirme ce constat général. Les années d'après-guerre, jusqu'au milieu des années 70, se sont caractérisées par une croissance exceptionnelle de la productivité — par exemple, de 1953 à 1973, la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie a augmenté de 2,3 pour cent en moyenne par année, alors que le taux de chômage s'établissait à 5,2 pour cent en moyenne. Depuis, la croissance de la productivité a baissé de façon marquée, tandis que le taux moyen de chômage accusait une hausse sensible (graphique 19).

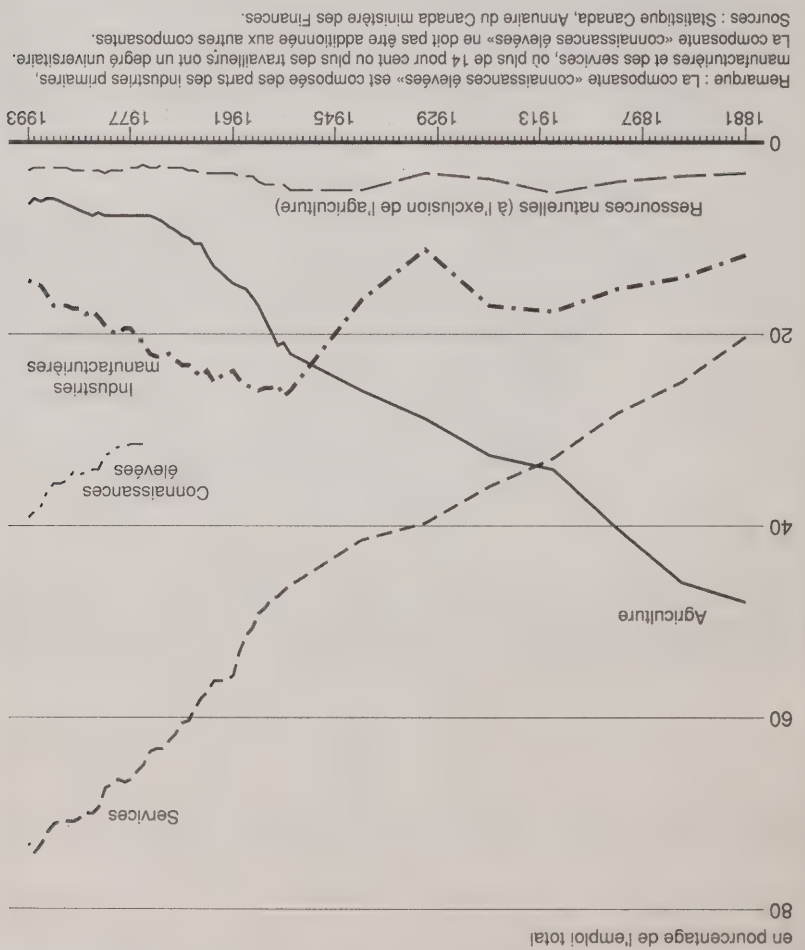


Par conséquent, il n'existe aucune contradiction — au contraire — entre la hausse de la productivité et la croissance des possibilités d'emploi dans l'ensemble de l'économie. Cela est dû au fait que les conditions nécessaires aux progrès de productivité — l'innovation, l'esprit d'entreprise, la vigueur des investissements — sont précisément celles qui favorisent l'expansion de l'activité économique en général. Une productivité supérieure permet, parallèlement, d'accroître les revenus tout en abaissant les coûts unitaires, d'où une expansion des marchés et de la part des marchés, il en résulte une demande nouvelle nette et, en conséquence, des nouvelles possibilités d'emploi. Inversement, toute politique freinant la productivité affaiblit inévitablement la croissance de l'emploi et des revenus dans l'économie, à terme.

À condition, par conséquent, que les Canadiens aient la possibilité d'acquiescer de nouvelles compétences et soient encouragés, que le marché du travail favorise l'adaptabilité requise et que nous mettions en place un climat propice à l'innovation et à l'investissement au Canada, la plupart d'entre eux qui pourraient perdre leur poste en raison d'une augmentation de la productivité ont toutes les chances de se trouver un nouvel emploi dans des délais raisonnables.

Une productivité supérieure permet, d'accroître les revenus tout en abaissant les coûts unitaires, d'où une expansion des marchés et de la part des marchés, il en résulte des nouvelles possibilités d'emploi.

Graphique 18 Composition de l'emploi au Canada, 1881-1993



de méthodes scientifiques, de machines plus performantes et de meilleures facilités de crédit – ont été en mesure de s'en tirer beaucoup mieux qu'ils auraient pu le faire si l'agriculture était restée dans son état antérieur de faible productivité.

Les avantages apportés par l'évolution de la productivité agricole et les transformations qui en ont résulté dans la structure de l'emploi sont, en fait, tout à fait typiques. À l'échelle mondiale comme dans chaque pays, les régions où la productivité stagne sont habituellement celles où le taux de chômage est le plus élevé et où les revenus salariaux sont les plus faibles. Les régions connaissant une forte croissance de la productivité – par exemple les nouvelles économies dynamiques de la région Asie-Pacifique – présentent les caractéristiques inverses.

produits et des services créés, des méthodes d'organisation de l'activité économique et sociale et des modes de gouvernement. Il convient de souligner que les dimensions organisationnelles et managériales de l'amélioration de la productivité sont au moins aussi importantes que ses dimensions technologiques.

L'innovation à grande échelle nécessite des transformations fondamentales. Elle constitue donc un processus exigeant et parfois menaçant. Certains estiment en outre que les gains d'efficacité permis par une amélioration de la productivité risquent d'avoir un effet négatif sur l'emploi et les revenus que d'exercer une influence positive à ce chapitre. Si tel est le cas, les mesures visant à favoriser la croissance de la productivité iraient à l'encontre des principaux objectifs de la stratégie économique du gouvernement.

Il est incontestable que le progrès technique peut entraîner des «déplacements» dans un secteur. L'application de la science et de la technologie à l'agriculture, par exemple, s'est accompagnée d'une diminution considérable de la main-d'œuvre agricole au Canada à partir du siècle dernier (graphique 18). Plus près de nous, la robotisation et l'informatisation ont fait disparaître un grand nombre d'emplois dans le secteur manufacturier.

On aurait cependant tort de déduire de ces observations qu'une hausse de la productivité détruit davantage d'emplois qu'elle n'en crée (encadré n° 3). Le fait est que la grande majorité de ceux qui ont quitté la terre ont trouvé de nouveaux emplois dans les usines, les écoles, les commerces ou les hôpitaux etc. Ils se sont intégrés à une économie urbaine en expansion rapide. La plupart d'entre ceux qui sont restés dans l'agriculture — armés

Encadré n° 3 : Le pouvoir de création d'emplois de la technologie

«La technologie tout à la fois élimine des emplois et en crée d'autres. En général, elle détruit les emplois à faible salaire et à productivité moindre et en crée d'autres plus productifs, mieux qualifiés et mieux rémunérés. Dans le passé, les effets générateurs de revenu des technologies nouvelles se sont révélés plus puissants que leurs effets d'éviction de main-d'œuvre : le progrès technologique s'est accompagné non seulement d'une production et d'une productivité plus fortes, mais aussi d'un niveau d'emploi globalement plus élevé.»

*L'étude de l'OCDE sur l'emploi :
Faits, Analyse, Stratégies*
juin 1994

Encadré n° 2 : Le rôle des idées dans la croissance économique⁴

Lorsqu'on veut analyser la croissance économique, le fait essentiel à retenir au sujet du monde physique est qu'il existe un nombre extrêmement élevé de façons de combiner un ensemble relativement restreint de matières premières. Parmi toutes les combinaisons aléatoires possibles de quelques kilos de minerai de fer, d'aluminium, de cuivre, de silicône et de produits pétrochimiques, quelques-unes seulement présentent une forte valeur, par exemple les ordinateurs personnels, les récepteurs ou les magnétoscopes. Une économie croît lorsque quelque'un découvre une nouvelle combinaison valable des matières premières existantes. Nous disons que l'économie «croît» parce que la valeur des matières premières dans leur nouvelle configuration est plus élevée que l'ancienne. Pour distinguer cette conception particulière de la croissance, les économistes parlent parfois de croissance de la productivité ou de croissance du revenu par habitant. Il faut distinguer cette conception d'une notion purement quantitative de la croissance, cette dernière étant alors considérée comme une simple multiplication des mêmes activités : plus de maisons, plus de centres commerciaux, plus d'usines produisant les mêmes biens, etc.

L'accumulation des idées a été l'élément moteur de la croissance

économique dans toute l'histoire de l'humanité. Si l'on s'intéresse uniquement aux objets et si l'on souscrit à une conception multiplicative de la croissance au niveau local, il est bien évident que le caractère fini des ressources disponibles impose des limites matérielles à la croissance. En outre, un grand nombre des procédés de transformation existants s'accompagnent d'effets secondaires négatifs comme la pollution, de sorte qu'un accroissement de la production réalisée à l'aide d'un même ensemble d'activités peut avoir de graves conséquences négatives. Par contre, pour peu que l'on considère la croissance comme la possibilité de découvrir des façons plus utiles de réagencer les mêmes éléments de base, rien ne justifie le pessimisme sur le plan technologique. Les nouvelles découvertes n'ont pas non plus nécessairement, dans ce cas, des effets secondaires plus négatifs. Bien au contraire, les découvertes ont eu tendance au fil des époques à économiser les matières premières et à réduire les effets secondaires négatifs. Pour évaluer les effets que la politique publique a sur nos perspectives à long terme, nous avons besoin d'une théorie expliquant l'influence de la politique publique sur la croissance. Pour les besoins de cette théorie, nous devons comprendre l'économie des idées.

L'économie des idées est cependant beaucoup plus subtile que l'économie des objets. Une idée à l'instar d'une recette ou d'une formule permettant de combiner des matières premières possède des propriétés bien différentes de celles d'un objet. Il est facile au propriétaire d'un objet d'empêcher un autre de s'en servir. Il est par contre difficile au propriétaire d'une idée d'empêcher les autres de s'en servir. Chose plus importante, si quelque'un d'autre se sert d'une idée, cela n'empêche pas le propriétaire de la mettre également à profit. Cette dernière propriété, la «faculté de partage» des idées, leur donne une puissance incomparable pour la stimulation de la croissance économique. Si, par exemple, toutes les recherches ayant mené à la découverte du transistor avaient été consacrées à la recherche d'un gisement de pétrole, leur valeur économique aurait été limitée, car un seul utilisateur aurait pu se servir de chaque unité de pétrole et le gisement aurait fini par s'épuiser. Au lieu de cela, les recherches ont été consacrées à la découverte d'une «recette» permettant de combiner des matières premières pour obtenir un transistor, idée qui est maintenant utilisée des billions de fois par année et continuera de l'être pendant une durée indéterminée.

⁴ *Directions for Future Research on Economic Growth*, Paul Romer, Fellow de l'Institut canadien pour les recherches avancées; document de travail, mars 1991.

[...] l'analyse qui est faite ici suggère que les racines de la contradiction constatée pouvaient résider dans l'inadéquation entre les formes antérieures d'organisation des entreprises comme du secteur public et les caractéristiques de nouvelles technologies, notamment les technologies de l'information. La faiblesse du taux de croissance de la productivité pourrait également être imputable à des déficiences dans la formation et la gestion des ressources humaines au niveau des pays comme à celui des entreprises.»³

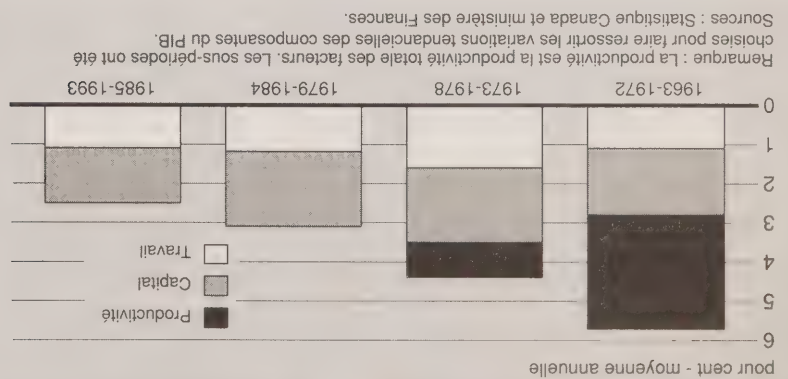
En termes simples, il faut beaucoup de temps aux individus, aux entreprises et aux pouvoirs publics, partout dans le monde, pour s'adapter aux possibilités révolutionnaires qu'offrent les nouvelles technologies fondées sur la micropuce. Certains universitaires, dont le professeur Richard Lipsey de l'Université Simon Fraser, font valoir que les technologies et les méthodes d'organisation du travail qui caractérisaient la forte expansion économique de l'après-guerre impliquaient de grandes entreprises hiérarchisées et une production industrielle de masse. Vers le milieu des années 70, cette forme d'organisation industrielle était peut-être presque parvenue à ses limites sur le plan de l'amélioration de l'efficacité. Aussi la *croissance* de la productivité s'est-elle ralentie avant que les compétences et les formes d'organisation nécessaires pour utiliser au mieux les nouvelles technologies des communications et de l'informatique soient mises en place. Nombre de grandes entreprises, d'administrations publiques et d'établissements d'enseignement, en particulier, ont été lents à s'adapter. Ce n'est que maintenant que la «génération Nintendo» – la première à être parfaitement à l'aise avec la nouvelle ère de la micropuce – commence à faire réellement sentir sa présence sur le marché du travail.

On peut donc prévoir le retour à une croissance soutenue de la productivité, à un rythme qui pourrait peut-être même approcher celui que l'on observait avant le ralentissement marqué des deux dernières décennies. Cependant, l'intensité et le moment d'une reprise de la productivité restent extrêmement incertains, et son existence même ne peut être considérée comme acquise. Étant donné que la croissance de la productivité dépend d'une façon plus intelligente de travailler – par exemple d'une maîtrise de l'économie des «idées» (encadré n° 2) – le Canada doit se positionner de manière à être à l'avant-garde de l'*innovation* sur le plan des

Il faut beaucoup de temps aux individus, aux entreprises et aux pouvoirs publics pour s'adapter aux possibilités révolutionnaires qu'offrent les nouvelles technologies fondées sur la micropuce.

³ La technologie et l'économie : les relations déterminantes, OCDE, 1992, p. 19.

Graphique 17 Sources de la croissance : PIB potentiel réel du secteur commercial



Le ralentissement marqué de la croissance de la productivité depuis le début des années 70, comme nous l'avons signalé, est un phénomène mondial qui a touché tous les pays industrialisés. Cependant, ce ralentissement a été particulièrement prononcé au Canada et aux États-Unis². Les économistes ont avancé un grand nombre d'explications, par exemple l'incidence des chocs pétroliers de 1973 et 1979, l'importance croissante du secteur des services, où la hausse mesurée de la productivité a été beaucoup plus faible que dans le secteur manufacturier, ou l'effet de la génération de l'après-guerre, dont l'arrivée sur le marché du travail dans les années 70 a fortement accru la proportion de personnes inexpérimentées dans la population active.

Même si tous ces facteurs ont effectivement joué un rôle – plus ou moins marqué selon les pays – des études approfondies semblent indiquer que ces arguments ne permettaient d'expliquer ni l'ampleur, ni la persistance du ralentissement généralisé de la productivité. Une analyse approfondie menée sous l'égide de l'OCDE débouchait en 1992 sur la conclusion suivante :

«[Il y a une] contradiction [...] entre l'accélération apparemment rapide du progrès technique depuis la fin des années 70, et l'absence d'impact mesurable significatif de cette accélération sur l'évolution de la productivité globale des facteurs.

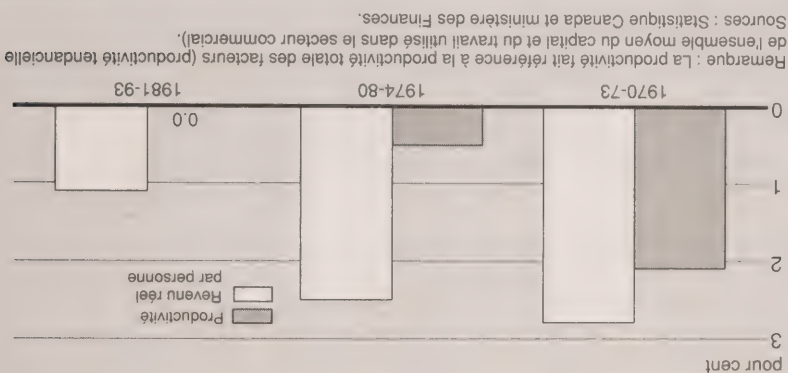
2 Les États-Unis et le Canada ont enregistré les niveaux de productivité les plus élevés. Les taux de croissance de la productivité plus élevés (mais diminuant toujours) en Europe et au Japon semblent refléter un phénomène de rattrapage au cours duquel la diffusion internationale de la technologie et de l'investissement a causé la convergence des niveaux de productivité dans les pays avancés avec le temps.

joindre les deux bouts, le pouvoir d'achat du ménage moyen n'a augmenté que légèrement, dans le meilleur des cas. Un grand nombre de jeunes ont, par conséquent, le pressentiment que leur génération est la première depuis la crise des années 30 à être plus pauvre que celle de leurs parents.

Que s'est-il donc passé?

Ainsi qu'il a été indiqué, le problème de la faible croissance des revenus est dû au fait que la *productivité* a cessé d'augmenter au rythme observé entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70. En fait, il n'y a eu dans l'ensemble aucune croissance globale de la productivité au Canada entre la fin des années 70 et 1993. Le ralentissement de la productivité s'est accompagné d'une baisse de la croissance des revenus par habitant (graphique 16). En effet, la décélération de la productivité explique en quasi-totalité la baisse du taux de croissance du PIB canadien depuis le début des années 60 (graphique 17)¹. Il est donc tout aussi important de comprendre les raisons pour lesquelles la productivité a stagné et la manière dont on pourrait la relancer.

Graphique 16 Croissance de la productivité et du revenu



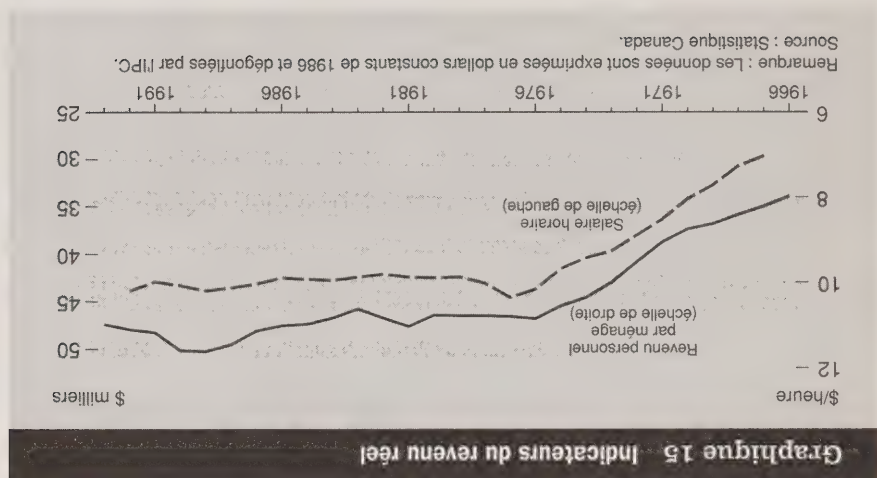
Remarque : La productivité fait référence à la productivité totale des facteurs (productivité tendancielle de l'ensemble moyen du capital et du travail utilisé dans le secteur commercial).
Sources : Statistique Canada et ministère des Finances.

¹ La croissance de l'économie est due à : a) une offre accrue de travail (c.-à-d. du nombre total d'heures de travail effectuées), b) une offre accrue de capital (c.-à-d. un accroissement net des machines et de l'équipement) et c) une amélioration de l'efficacité économique du capital et du travail ainsi que de l'efficacité avec laquelle ils sont combinés. Pour décrire ce dernier facteur, on parle de productivité totale des facteurs ou tout simplement de productivité dans le présent document. Le graphique 17 illustre les sources de l'évolution tendancielle du PIB du secteur commercial depuis 1963. Il montre que la croissance des facteurs capital et travail combinés sont restés à l'intérieur d'une fourchette de 2,5 à 3,5 pour cent par année en moyenne. La diminution globale du taux de croissance de l'économie s'explique presque entièrement par le fait que la productivité n'augmente plus.

Les revenus

La réduction d'un chômage intolérablement élevé ne constitue qu'un aspect du défi économique à relever dans notre pays. Les Canadiens doivent créer non seulement des emplois plus nombreux, mais aussi des emplois meilleurs permettant d'exploiter les nouvelles possibilités qu'offre un contexte économique en pleine transformation, que nous avons décrit au début de ce document. C'est alors seulement que les Canadiens, auront les moyens à la fois de bénéficier d'un niveau de vie en hausse et de maintenir les principes de justice sociale auxquels nous sommes financièrement engagés.

Depuis le milieu des années 70, le salaire horaire moyen et les revenus nets des ménages canadiens sont demeurés à peu près neutres en termes réels (graphique 15). Malgré le nombre croissant des familles à deux revenus et le recours de plus en plus fréquent au travail à temps partiel afin de

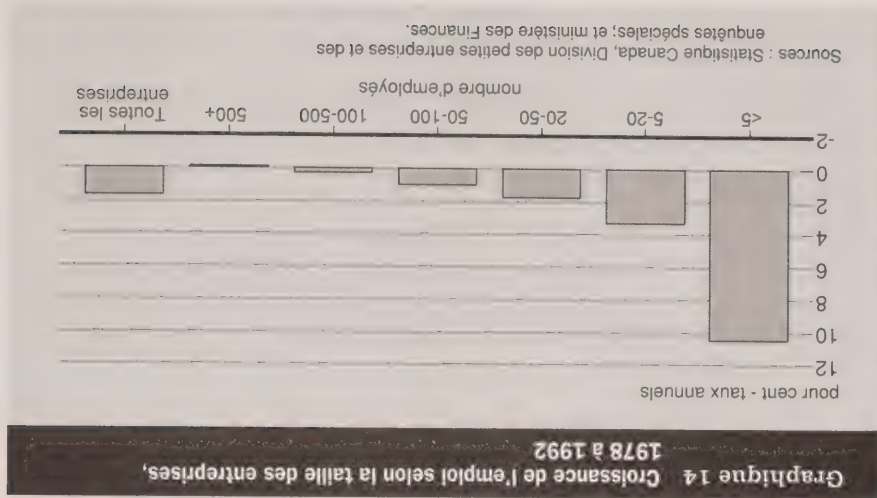


Il ne faudrait pas déduire de ces statistiques que seules les petites entreprises comptent en matière de création d'emploi. Ces entreprises dépendent d'une demande qui trouve son origine ailleurs dans l'économie, notamment dans les achats des entreprises plus importantes et l'octroi de franchises par ces dernières. Il existe en fait une «écologie» commerciale dans laquelle chaque type d'entreprise a son rôle à jouer et qui se caractérise essentiellement par l'interdépendance et l'occupation des créneaux disponibles.

Cette analyse générale du chômage et de la création d'emplois a un certain nombre de conséquences pour les décideurs publics, dont :

- des moyens plus efficaces d'améliorer les compétences professionnelles, et donc les perspectives d'emploi, des personnes les plus menacées par le chômage de longue durée;
- la restructuration des programmes de soutien du revenu afin d'en réduire l'effet désincitatif sur la recherche d'un travail et de veiller à ce que les employeurs ne soient pas implicitement encouragés à maintenir des structures d'emploi instables;

- des mesures de soutien du revenu qui soient ciblées en faveur des personnes les plus vulnérables et les plus nécessiteuses;
 - un renversement de la tendance à la hausse constante des charges sociales.
- Il importe aussi que l'Etat soit en mesure d'atténuer l'ampleur des récessions inévitables, de manière que la reprise puisse remettre les chômeurs plus rapidement au travail. La gravité inhabituelle des deux dernières récessions au Canada a été due en partie aux mesures énergiques qui étaient nécessaires à la résorption de l'inflation. Pour éviter que la même situation se reproduise, il faut absolument maintenir l'inflation à un faible niveau et redonner à l'Etat les moyens financiers d'atténuer les effets des récessions cycliques.



Pour la plupart des gens qui ont la chance de posséder des qualifications et une scolarité suffisantes, la recherche d'un emploi devrait se révéler fructueuse, encore que de nos jours bien des jeunes diplômés aient souvent du mal à décrocher un premier emploi dans le domaine de leur choix. Il est également vrai que beaucoup d'emplois nouvellement créés s'accompagnent d'une rémunération plus faible que cela était généralement le cas autrefois. (L'évolution des revenus fera l'objet de la section suivante.) Les chômeurs de longue durée sont de plus en plus des personnes qui ne possèdent pas les aptitudes requises et n'ont pas une souplesse suffisante pour acquérir de nouvelles compétences — ou n'ont pas l'occasion de le faire. La reprise observée au Canada depuis la fin de la dernière récession n'a pas été «une reprise sans emploi», par exemple, pour la plupart de ceux et celles qui ont un bon niveau de scolarité. Bien que entre 1990 et 1993, les pertes nettes d'emploi au Canada se soient élevées à 190,000, les personnes dont le niveau de scolarité dépassait le secondaire ont enregistré des gains nets d'emploi de 450,000. Pour ceux qui n'avaient qu'une formation de niveau secondaire ou un niveau de scolarité moindre, en revanche, les pertes nettes ont été de 640,000 emplois.

Sous un autre angle, la majeure partie des créations nettes d'emploi au Canada sont le fait des plus petites entreprises, qui sont lancées de plus en plus souvent par des femmes. Les entreprises comptant moins de 50 employés — qui représentaient le tiers du nombre total d'emplois en 1992 — étaient à l'origine de la quasi-totalité de la croissance nette de l'emploi au Canada entre 1978 et 1992 (graphique 14).

Encadré n° 1 : Principales modifications structurelles du marché de l'emploi depuis le milieu des années 70

Caractéristique	Part en croissance	Part en décroissance
Secteur d'activité	Services en général, en particulier les services aux dirigeants d'entreprise, la santé, les communications et les finances.	Agriculture et fabrication, en partie parce que la part de ces secteurs dans la production globale diminue, mais surtout parce qu'ils ont connu une croissance rapide de la productivité.
Salaires	Secteurs où les rémunérations sont généralement plus faibles. En particulier, le salaire moyen des nouveaux employés dans les secteurs en croissance relativement rapide est inférieur à celui des travailleurs qui perdent leur emploi dans les industries à faible croissance.	Industries où les rémunérations sont en moyenne plus élevées, généralement dans le secteur des biens à forte intensité capitalistique.
Âge et sexe	Femmes dans la force de l'âge (25 à 54 ans), qui représentaient 80 pour cent de la croissance totale de l'emploi entre 1975 et 1989.	Jeunes et hommes, en particulier les hommes de plus de 45 ans.
Taille de l'entreprise	Très petites entreprises. Environ 80 pour cent de la croissance cumulative nette de l'emploi de 1978 à 1990 était le fait d'entreprises employant moins de 50 personnes.	Très grandes entreprises. Le nombre d'emplois dans les entreprises comptant plus de 500 travailleurs a légèrement diminué entre 1978 et 1992.
Niveau technologique	Industries utilisant des techniques de pointe. Entre 1975 et 1993, l'emploi a progressé presque trois fois plus vite dans ces industries que dans celles qui utilisent les «basses technologies».	Industries qui utilisent surtout les basses technologies.
Activité professionnelle	Fonctions de gestion et de direction et professions libérales. Ces activités représentaient près des trois quarts de la croissance totale de l'emploi entre 1975 et 1993.	Métiers manuels. (La part des emplois de bureau n'exigeant pas de hautes qualifications est restée à peu près constante.)
Niveau d'instruction	Diplômes universitaires.	Travailleurs ayant fait uniquement des études primaires.
Forme d'emploi	Emploi indépendant et emploi à temps partiel, deux formes beaucoup plus répandues dans les industries de service en croissance rapide.	Emploi à temps plein, en particulier dans les entreprises relativement importantes. Environ 30 pour cent des emplois au Canada sortent maintenant du moule traditionnel de l'emploi à temps plein.
Ancienneté et syndicalisation	Industries où le roulement est plus élevé et la syndicalisation plus faible.	Industries où l'ancienneté et la syndicalisation sont supérieures à la moyenne.

abondants : a) pour les personnes les plus qualifiées, en particulier celles qui exercent une profession libérale ou occupent un poste de direction dans le secteur des services, b) dans les entreprises qui utilisent des technologies relativement avancées et c) dans les plus petites entreprises, c'est-à-dire celles qui emploient moins de 50 personnes.

personne perde son emploi à un moment donné de l'année – ce qu'on appelle «l'incidence» du chômage – est cependant demeurée à peu près constante en moyenne, augmentant et diminuant parallèlement avec le rythme du cycle des entreprises.

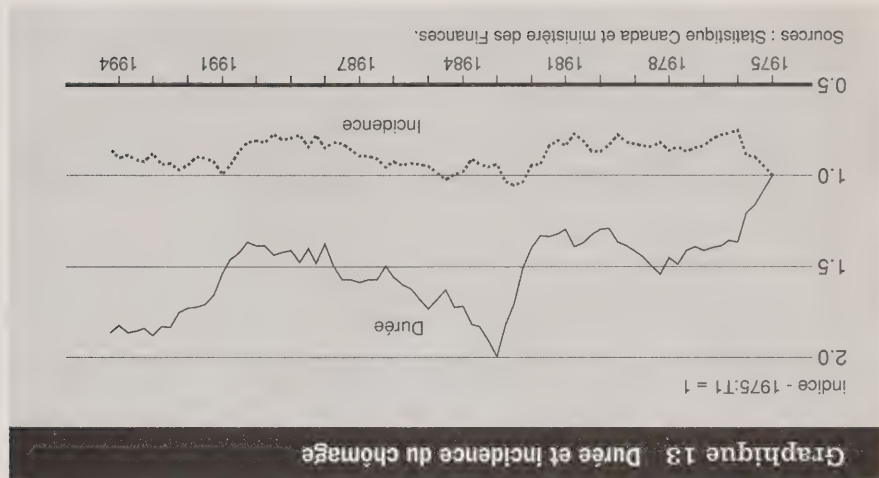
Le problème tient donc essentiellement au fait qu'une proportion en hausse de personnes qui perdent leur emploi restent sans travail très longtemps. Une tendance analogue a été observée dans pratiquement toutes les sociétés industrialisées. Les chômeurs de longue durée ont de la difficulté à se faire ré-emboucher et risquent de devenir aliénés et de ne plus croire à la justice ni aux valeurs fondamentales de la société. Il est donc extrêmement important d'aider les chômeurs à retrouver du travail le plus vite possible.

Certains font valoir qu'il n'y a guère de raison d'encourager les personnes au chômage à chercher activement du travail, car il n'y a pas suffisamment d'emplois disponibles. S'il est vrai que la demande globale a été insuffisante dans l'économie canadienne depuis le début de la récession en 1990, il importe de reconnaître que, même dans un marché du travail qui traverse le creux du cycle économique, on observe toujours un «roulement» extrêmement élevé. En moyenne, plus de 20 pour cent des travailleurs canadiens (environ 2,5 millions) quittent leur emploi chaque année en démission-

nant ou en étant mis à pied de façon permanente, tandis qu'une proportion légèrement supérieure obtient habituellement un emploi. Cela signifie que le roulement de la population active nationale se fait de façon continue, bien que pas dans des localités particulières. Ainsi, même s'il y aura inévitablement des personnes qui, malgré la meilleure intention, ne se trouveront pas un travail, ceux ou celles qui sont suffisamment souples ont une meilleure chance de se décrocher un emploi grâce au roulement continu observé sur le marché du travail, même lorsque l'activité économique est faible.

Même si un taux normalement élevé de roulement, combiné à la recherche active d'un travail, peut contribuer à raccourcir la durée du chômage au niveau individuel – ce qui est une bonne chose en soi – cela ne résoud certainement pas le problème du chômage. Pour remettre au travail un nombre suffisant de personnes de manière régulière, il faut accroître le nombre de nouveaux emplois. Une saine croissance de l'emploi a en fait été observée depuis un certain temps dans certains secteurs de l'économie (encadré n° 1). Les nouveaux emplois ont été relativement

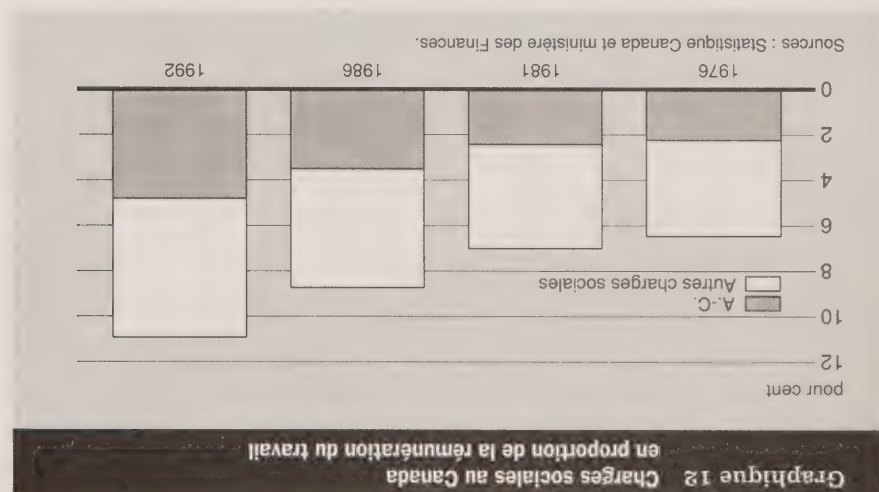
Le problème tient donc essentiellement au fait qu'une proportion en hausse de personnes qui perdent leur emploi restent sans travail très longtemps. Il est donc extrêmement important d'aider les chômeurs à retrouver du travail le plus vite possible.



Ces quatre facteurs considérés dans leur ensemble ont entraîné la fréquence du chômage à long terme au Canada à augmenter sensiblement. Plus de 13 pour cent des personnes qui n'avaient pas d'emploi en 1993, soit environ 200,000 Canadiennes et Canadiens, étaient au chômage depuis plus d'un an. Cette proportion de chômeurs de longue durée est croissante depuis plusieurs années. En fait, la montée du taux de chômage depuis le milieu des années 70 s'explique par une hausse tendancielle de la durée moyenne du chômage (graphique 13). Chose importante, il s'est produit une polarisation croissante assortie de proportions croissantes de durées très courtes et très longues du chômage. En fait, le risque qu'une

l'augmentation du taux de chômage fondamental.

un emploi lorsque la reprise se produit. Par conséquent, des récessions marquées et prolongées pourraient être à l'origine d'une partie de



À ces désincitations sont venus s'ajouter un nombre croissant de règlements (en grande partie provinciaux) régissant le marché du travail, qui visaient à améliorer la sécurité d'emploi, et augmentés d'un nombre de décisions de jurisprudence qui ont renforcé la protection contre les congédiements arbitraires. Si les principes qui sous-tendent ces développements sont valables et importants, leur effet global a été de rendre bon nombre d'employeurs plus réticents à prendre le risque d'embaucher un nouvel employé. Au contraire, on fait un appel croissant aux heures supplémentaires et à d'autres moyens d'économiser sur la main-d'œuvre.

Alourdissement des charges sociales⁵ : L'ensemble des charges sociales n'a cessé d'augmenter au Canada par rapport au salaire moyen (graphique 12). L'imposition d'une charge sociale — dont le financement est habituellement partagé entre l'employeur et l'employé — a pour effet d'accroître les dépenses salariales effectives de l'employeur et de réduire la rémunération nette de l'employé. Les charges sociales introduisent donc un écart entre les deux. Cela rend plus difficile la conclusion d'une entente salariale entre les deux parties et, par conséquent, fait monter le chômage par rapport à une situation caractérisée par l'absence de charges sociales, ou par des charges moins élevées⁶.

Gravité des récessions récentes : Les deux dernières récessions, qui se sont amorcées en 1981 et en 1990 respectivement, ont été exceptionnelles. Elles ont marqué au Canada, si l'on considère aussi bien leur intensité que le temps qu'il a ensuite fallu à l'emploi pour se redresser. Cela signifie que les périodes de chômage liées à ces récessions ont eu tendance à être plus longues que par le passé. Quand le chômage se prolonge, on assiste souvent à une diminution sensible des qualifications professionnelles et à une perte de confiance, ce qui contribue à réduire les chances de se retrouver

⁵ Les principaux exemples de charges sociales sont au Canada les cotisations versées au titre de l'assurance-chômage, de l'indemnisation des accidents du travail et du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

⁶ L'effet initial d'une augmentation des charges sociales est d'accroître les coûts de main-d'œuvre totaux de l'employeur, habituellement sans avantage compensatoire. Cela rend l'employeur plus réticent à embaucher et fait monter le taux de chômage, toutes choses égales par ailleurs. Les études indiquent qu'à long terme, à condition que les charges sociales ne changent pas, les salaires finiront par s'ajuster, de sorte que l'effet ultime des charges sociales sera ressenti en majeure partie par les employés. Par conséquent, des charges sociales constantes ont un effet qui diminue avec le temps sur la réticence de l'employeur à embaucher de nouveaux travailleurs. Si, par contre, les charges sociales augmentent fréquemment, l'effet négatif produit sur l'embauche est continuellement renforcé.

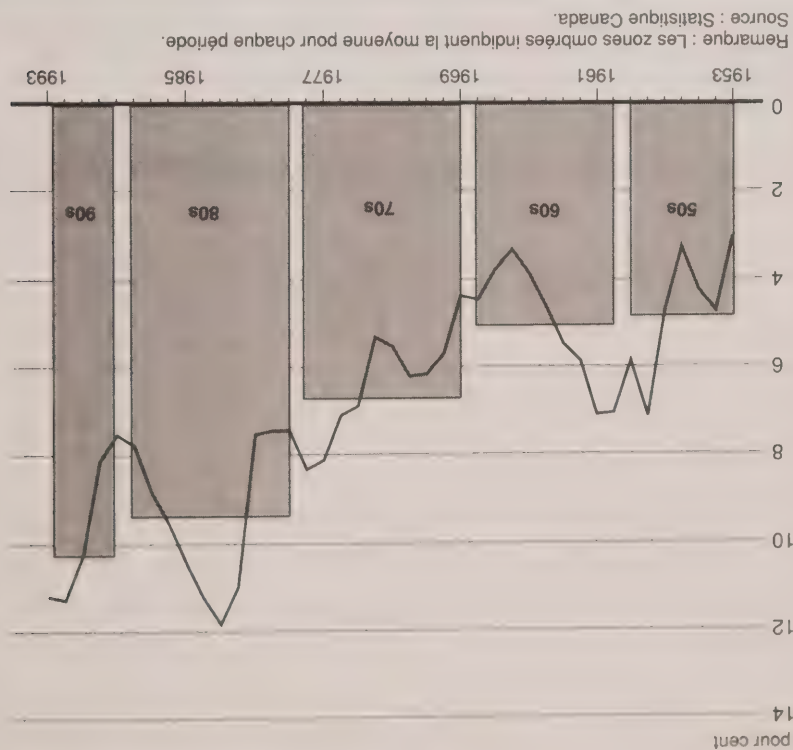
rapporte ce chiffre à la population active d'aujourd'hui, cela signifie que le nombre des Canadiens et Canadiennes qui restent sans emploi, même au voisinage du sommet d'un cycle économique, a augmenté de plus de 400,000.

Les facteurs qui ont entraîné une augmentation graduelle du taux de chômage fondamental au Canada au cours des 30 dernières années se trouvent donc à la racine du problème de chômage structurel et doivent être combattus. Quatre facteurs — une méadaptation croissante des compétences des travailleurs aux exigences du marché du travail, les effets désincitatifs exercés par les divers programmes de soutien du revenu ainsi que certains règlements régissant le marché du travail, l'alourdissement des charges sociales et la gravité exceptionnelle des deux dernières récessions — semblent avoir joué le rôle le plus important. Il est impossible d'estimer avec une précision quelconque l'importance relative de chacun de ces facteurs. En fait, plusieurs d'entre eux agissent en interaction.

Mésadaptation professionnelle : tous les pays industrialisés sont aux prises avec les transformations fondamentales qu'implique le passage à une économie davantage fondée sur le savoir, ceux et celles qui n'ont pas l'instruction, les nouvelles compétences spécialisées ni la souplesse d'adaptation voulues étant de plus en plus marginalisés ou carrément exclus du marché du travail. Le problème est particulièrement aigu pour les travailleurs d'un certain âge dans les secteurs en perte de vitesse et pour les jeunes qui ne suivent aucune formation après le secondaire. Comme ces groupes semblent incapables d'adapter leurs compétences professionnelles aux transformations rapides qui caractérisent le marché de l'emploi, le taux de chômage fondamental a augmenté.

Désincitations : les programmes de sécurité du revenu — dont l'assurance-chômage, l'indemnisation des accidents du travail et diverses formes d'assistance sociale — jouent un rôle essentiel dans le maintien de l'équité au Canada. Ils contribuent également, tout particulièrement dans le cas de l'assurance-chômage, à maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires pendant les récessions économiques. Ces programmes, institués à une époque où le chômage avait un caractère largement cyclique, présentent des caractéristiques — on le comprend maintenant — qui peuvent faire obstacle à la recherche active d'un emploi. Les effets désincitatifs exercés sur les travailleurs sont particulièrement pervers lorsque les règles exigent que les prestations de soutien du revenu soient diminuées de façon presque intégrale du revenu gagné par les bénéficiaires.

Graphique 11 Taux de chômage



Même si l'on ne peut déterminer avec précision le taux de chômage fondamental, il est incontestable qu'il a nettement augmenté. Un premier indicateur de ce phénomène a été la hausse de l'inflation pendant les années 70, bien que le chômage ait lui aussi augmenté à 7 pour cent et plus. Par le passé, il fallait que le taux de chômage descende beaucoup plus pour déclencher une accélération de l'inflation. La combinaison sans précédent d'une hausse du chômage et de l'inflation a été baptisée «stagflation» à l'époque. Plus récemment, l'inflation a commencé à s'orienter à la hausse en 1985, alors que le taux de chômage pouvait s'élever jusqu'à 10 pour cent. D'après la plupart des estimations, le taux de chômage fondamental est actuellement d'au moins 8 pour cent au Canada⁴. Ce taux fondamental excessivement élevé entraîne des coûts énormes. Le fait que le taux de chômage fondamental soit actuellement voisin des 8 pour cent signifie que le «plein-emploi» relatif est atteint avec un taux de chômage supérieur d'environ trois points à celui qui était enregistré dans les années 60. Si l'on

⁴ Voir par exemple Rose, D.E., Le TCNA au Canada : Les concepts, les déterminants et les estimations, rapport technique n° 50 de la Banque du Canada.

principalement le nombre inusité des «baby-boomers» dans notre pays et, plus récemment, une forte immigration — et (ii) à la forte croissance du taux de participation des femmes au marché du travail, sous l'effet à la fois de changements de mentalité et des contraintes économiques.

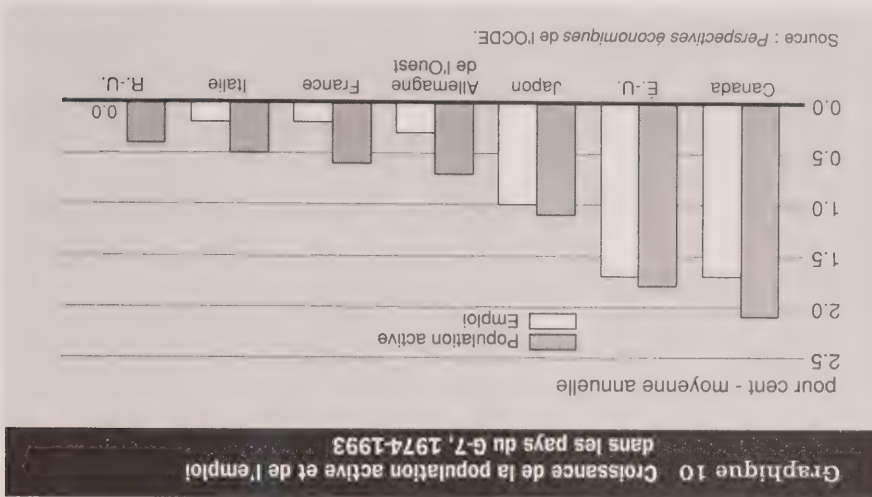
La création d'emploi n'a pas été à la hauteur de la croissance de la population active, mais suffisamment de nouveaux emplois ont été créés pour augmenter la *proportion* de la population (de 15 ans et plus) occupant un emploi. À la faveur d'une augmentation du nombre de familles à deux revenus et des travailleurs à temps partiel, le ratio emploi-population s'est orienté à la hausse (tout en suivant un profil cyclique marqué) pour passer d'environ 55 pour cent à la fin des années 60 à un sommet de 62 pour cent juste avant la dernière récession. Cette tendance a contribué à la croissance de la production, puisque une proportion plus importante de la population a participé à l'économie officielle, dont les résultats sont reflétés par les statistiques de production. Cela n'apporte toutefois pas un grand réconfort à ceux et celles qui cherchent du travail mais n'en trouvent pas.

L'augmentation et la baisse du taux de chômage selon les phases du cycle des affaires constituent une réalité inévitable de la vie économique. Au début de l'après-guerre, les mises à pied qui accompagnaient les récessions étaient généralement de courte durée. Pendant les années 50 et 60, le taux de chômage s'est situé à un peu moins de 5 pour cent en moyenne. On considérerait que ce taux correspondait approximativement au «plein-emploi», puisqu'il représentait la proportion incompressible de travailleurs qui se trouvaient temporairement entre deux emplois.

Au début des années 70 cependant, cet équilibre a complètement changé. Les phases de reprise cyclique qui faisaient suite aux récessions n'avaient pas tendance à ramener le taux de chômage au niveau observé avant la récession (graphique 11). Il apparaît clairement maintenant, avec le recul de trois décennies, que ce qu'on pourrait appeler le taux de chômage «fondamental» s'est lui-même orienté à la hausse³. Cela signifie qu'une proportion *croissante* de la population active n'est pas ré-absorbée au cours de la reprise du cycle économique.

³ Sur le plan technique, ce que nous appelons ici le taux de chômage «fondamental» est le taux de chômage qu'on ne peut faire diminuer sans provoquer une accélération de l'inflation. Si l'on essaie de faire baisser le chômage en deçà du taux fondamental ou les emplois supplémentaires générés par l'économie sont faibles ou inexistant, p. ex. en suivant une politique de forte stimulation de l'économie, la production réelle saut de manière très passagère. En fait, l'économie fait du «sur place» en créant une escalade des prix et des salaires qui ne peut être soutenue à long terme. Les économistes parlent à ce sujet de taux de chômage fondamental ou de taux de chômage non accélératoiniste (TCNA).

2 La population active se définit généralement comme l'ensemble des personnes de 15 ans et plus qui ont un emploi ou déclarent être à la recherche d'un travail. Le taux de chômage est le rapport entre les personnes actives qui sont sans emploi et la population active totale. Le taux d'emploi est le rapport entre les personnes détenant un emploi et l'ensemble des personnes de 15 ans et plus.

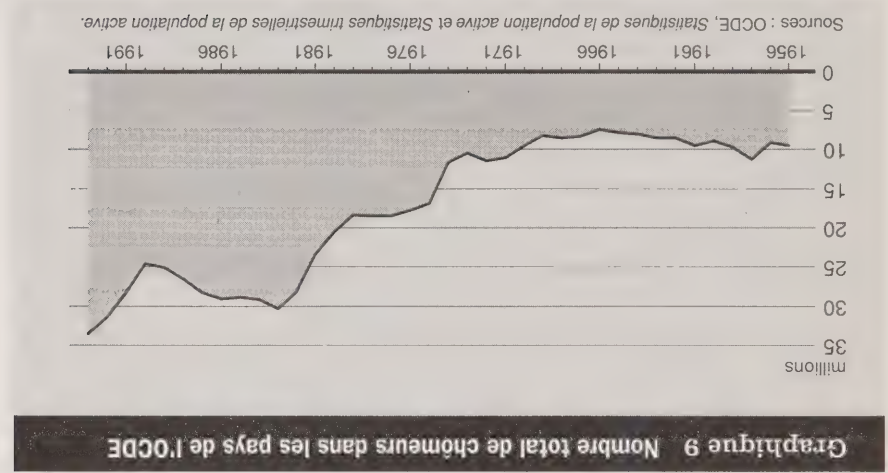


D'après les normes internationales, le Canada a obtenu un excellent taux de création d'emplois – de pair avec les États-Unis – le plus élevé en moyenne parmi tous les pays du G-7 au cours des 20 dernières années (graphique 10). Cependant, la croissance de notre population active a été encore plus rapide, ce qui a entraîné une hausse du taux de chômage moyen². Le taux exceptionnellement élevé de croissance de la population active au Canada est attribuable : (i) à des facteurs démographiques –

raisons qui expliquent la persistance du chômage. commencer par bien comprendre le processus de création d'emplois et les travailler. Cependant, pour concevoir une stratégie réaliste à cet effet, il faut redonner un emploi aux Canadiennes et aux Canadiens désireux de Pour toutes ces raisons, la grande priorité nationale doit être de programmes d'aide sociale.

Chaque réduction d'un point du taux de chômage permettrait à 140,000 Canadiennes et Canadiens de devenir économiquement productifs. Cela contribuerait à la confiance dans l'avenir, dont dépendent l'investissement et la croissance. Cependant, le coût le plus important du chômage se prête difficilement à la mesure : il s'agit du désespoir dans lequel sont plongés les chômeurs et leurs familles, de la dégradation de la vie conjugale et de la détérioration de la santé, de la perte de qualifications professionnelles et du risque de devenir à jamais dépendants des programmes d'aide sociale.

Le chômage fait sentir sa présence menaçante dans tous les pays industrialisés. Dans la zone de l'OCDE¹, on compte près de 35 millions de chômeurs, chiffre qui s'oriente à la hausse depuis le début des années 70 (graphique 9). L'incapacité de créer un nombre suffisant d'emplois bien rémunérés constitue un problème prioritaire dans la plupart des sociétés avancées, et ce, à juste titre si l'on songe aux énormes coûts économiques et sociaux du chômage.



¹ L'Organisation de coopération et de développement économiques, dont font partie les pays les plus développés au monde.

La croissance de la productivité est le fondement du progrès économique, ce qui en fait l'objet essentiel de la politique économique. Une économie plus productive constitue le seul moyen fiable d'assurer des emplois plus abondants et meilleurs aux Canadiennes et aux Canadiens.

La mise en place d'une économie de ce type est principalement l'affaire des entreprises, du milieu syndical et des Canadiens, avec l'appui des gouvernements et des institutions publiques. Il s'agit d'une responsabilité partagée, qui découle de possibilités et de défis communs à tous.

La suite du présent document est consacrée à une analyse plus approfondie des processus de création d'emplois et de croissance des revenus, ainsi qu'à une définition, à la lumière de cette analyse, des principes de la politique économique qui soutiendront la croissance de la productivité, et dont le gouvernement fédéral s'inspirera pour promouvoir une augmentation et une amélioration des emplois pour les Canadiens.

hausse du taux de chômage, la stagnation des revenus, le gonflement de la dette publique et le niveau élevé des taux d'intérêt réels – sont tout à fait incompatibles avec les aspirations et le bien-être des Canadiens.

La productivité

Le cœur du problème économique est constitué par le fait que la *productivité* a cessé d'augmenter aux rythmes qui avaient été observés entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le milieu des années 70.

La productivité, au sens où nous l'entendons ici, mesure l'efficacité avec laquelle les ressources humaines, financières et matérielles ainsi que les idées sont combinées dans l'économie. Nous devons donc concevoir la croissance de la productivité comme une façon «plus intelligente de travailler» – plutôt que comme une simple augmentation quantitative de la production de biens et de services par un allongement de la durée du travail, l'installation d'un plus grand nombre de machines ou la consommation d'une plus grande quantité d'énergie et de matières premières.

Pour désigner cette conception globale de la productivité, on parle de productivité totale des facteurs (PTF), pour la distinguer des formes plus étroites que constituent, par exemple, la productivité du travail ou la productivité du capital. Les estimations chiffrées de la PTF visent à déterminer la croissance de la production nationale qui n'est pas attribuable à une augmentation de la quantité de travail ou de capital entrant dans la production. La PTF englobe, par conséquent, les retombées économiques positives du progrès technique, du perfectionnement des méthodes d'organisation et de gestion et de la foule d'améliorations apportées chaque jour par des millions de travailleurs dans l'exécution de leurs tâches.

C'est la croissance de cette productivité au sens large – faire davantage avec des ressources moindres – qui détermine essentiellement l'évolution du niveau de vie global d'une nation. L'accroissement de la productivité est ce qui permet aux revenus moyens des Canadiens de s'améliorer en termes réels. À condition que tous et toutes aient accès dans des conditions égales aux possibilités qui se présentent, l'accroissement de la productivité nationale offre à tous les Canadiens la possibilité d'améliorer leur sort. Sans croissance de la productivité, l'économie stagne.

La croissance de cette productivité – faire davantage avec des ressources moindres – détermine essentiellement l'évolution du niveau de vie global d'une nation. À condition que tous et toutes aient accès dans des conditions égales aux possibilités qui se présentent, l'accroissement de la productivité nationale offre à tous les Canadiens la possibilité d'améliorer leur sort.

le risque appréhendé d'une nouvelle baisse du dollar canadien en raison du déficit chronique de la balance des paiements³. Ces préoccupations fondamentales ont été amplifiées par les incertitudes politiques entourant l'avenir du Québec.

Les taux d'intérêt réels élevés, s'ils se maintenaient, freineraient sérieusement la croissance économique future. Une priorité fondamentale consiste donc pour le gouvernement, dans le cadre de sa stratégie de croissance et d'emploi, à s'attaquer aux facteurs qui empêchent les taux d'intérêt canadiens de descendre au niveau que justifierait notre volonté de maintenir un faible taux d'inflation. Plus précisément, cela exige une discipline budgétaire *soutenue*, qui commence par l'engagement annoncé par le gouvernement de réduire le déficit à 3,0 pour cent ou moins du PIB d'ici 1996-97. Il s'agit là d'un objectif *provisoire*. L'objectif ultime est d'équilibrer le budget et réduire sensiblement la dette fédérale en proportion du PIB.

Quelques conclusions

Lorsqu'on fait le bilan des quelque 40 dernières années, la caractéristique la plus frappante est la détérioration à long terme des résultats économiques globaux depuis le milieu des années 70⁴. Cette période a été un point tournant dans l'histoire économique de l'après-guerre et marque le début de deux décennies de résultats relativement décevants dans l'ensemble des pays occidentaux — avec généralement une faible croissance de la productivité, une stagnation des revenus réels et une hausse des taux de chômage. Au Canada, le ralentissement de la productivité n'a pas été compensé dans une mesure suffisante par une diminution de la consommation publique et privée, ce qui a entraîné une très forte augmentation de la dette contractée tant à l'étranger que sur les marchés intérieurs.

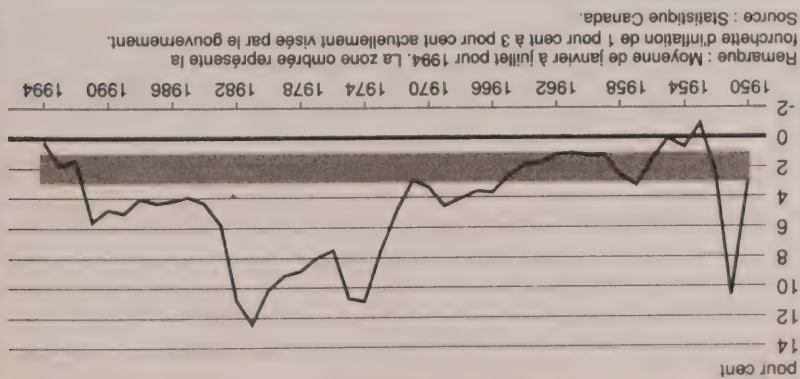
Même si une bonne partie de l'évolution observée au Canada a également touché la plupart des autres pays industrialisés à des degrés divers, les tendances économiques des deux dernières décennies — en particulier la

3 Les prêteurs étrangers exigent des taux d'intérêt plus élevés pour compenser le risque qu'ils soient remboursés en devises déprimées.

4 La rubrique consacrée aux revenus, dans la suite du document, évoque les causes possibles de ce ralentissement marqué.

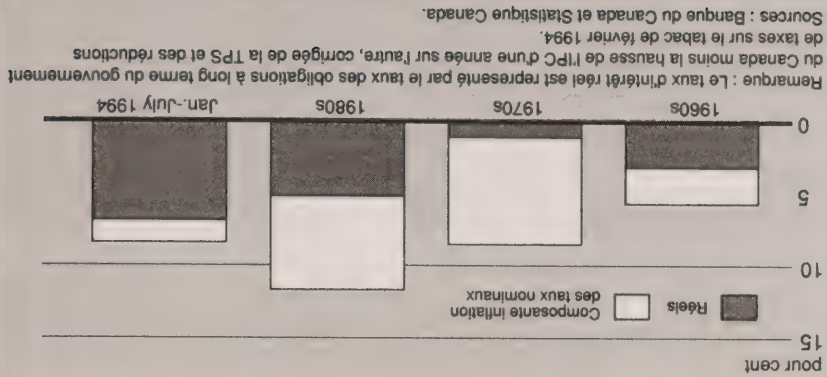
Le milieu des années 70 a été un point tournant dans l'histoire économique de l'après-guerre et marque le début de deux décennies de résultats relativement décevants dans l'ensemble des pays occidentaux

Graphique 7 Taux d'inflation : indice des prix à la consommation

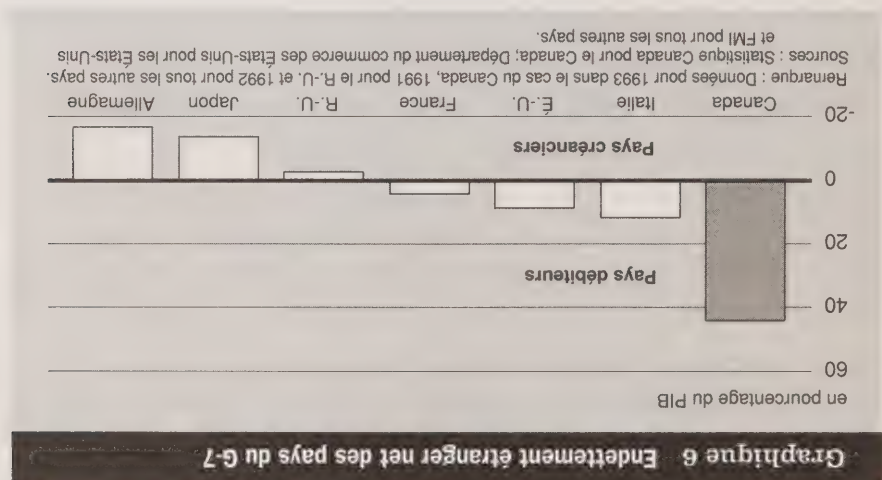


■ Les taux d'intérêt au Canada n'ont pas diminué dans la même mesure que l'inflation. En conséquence, le loyer «réel» de l'argent – c'est-à-dire le taux d'intérêt affiché moins le taux d'inflation – est demeuré élevé. Cela est particulièrement évident lorsque l'on compare les taux d'intérêt réels moyens à ceux qui avaient cours pendant les années 60 et 70 (graphique 8) ou aux taux actuellement observés aux États-Unis malgré une inflation plus rapide dans ce pays. Le niveau général des taux d'intérêt dans le monde est déterminé par l'interaction complexe, sur les marchés financiers, de divers facteurs allant d'une demande accrue de capitaux d'investissement en Asie et en Amérique latine aux craintes que suscite une nouvelle flambée d'inflation aux États-Unis. À ces facteurs globaux s'ajoutent des préoccupations propres au Canada, en particulier : i) le fardeau croissant qu'impose la dette du secteur public et ii) l'augmentation de la dette extérieure du Canada et

Graphique 8 Taux d'intérêt nominaux et réels au Canada



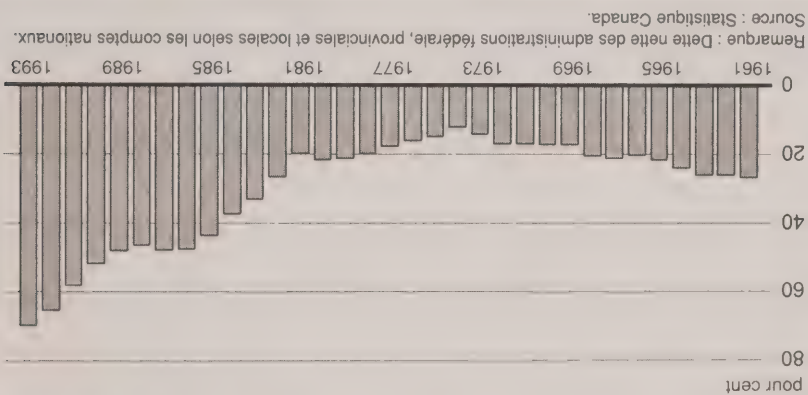
d'importants déficits de la balance des paiements a produit au Canada un gonflement de la dette nette des secteurs public et privé envers l'étranger. (Depuis 1973, le «compte courant» de la balance des paiements du Canada n'a été excédentaire qu'une seule année.) En 1993, la dette extérieure nette du Canada atteignait \$313 milliards, soit 44 pour cent du PIB. Il s'agit de l'endettement relatif envers l'étranger le plus élevé, et de loin, parmi tous les pays du G-7 (graphique 6).



■ L'inflation des prix a affiché une tendance modérée à la hausse pendant les années 60, mais elle s'est accélérée pour atteindre les deux chiffres après le premier choc des prix du pétrole en 1973. Elle a ensuite accéléré à un sommet encore plus élevé, après la deuxième hausse marquée des cours mondiaux du pétrole et avant que les autorités monétaires, au Canada et dans les autres pays importants, ne prennent des mesures énergiques pour enrayer le phénomène (graphique 7). Il en est résulté la récession de 1981-1982, la plus marquée depuis les années 30. Cela a permis de réduire considérablement l'inflation, mais la hausse des prix a repris de la vigueur à la fin des années 80. Cela a provoqué des mesures préventives de la Banque du Canada, en partie dues à une politique budgétaire qui n'était pas assez rigoureuse. La contraction monétaire qui a suivi a amplifié la récession de 1991. Cependant, maintenant que le Canada a procédé à une difficile transition pour obtenir le plus faible taux d'inflation (avec le Japon) dans le G-7, il faut maintenir la discipline des prix pour profiter des avantages de cette situation durablement acquise.

■ Le dernier excédent budgétaire enregistré globalement (gouvernement fédéral et provinces combinées) remonte à 1974. Les recettes fournies par une économie structurellement plus faible n'ont pas augmenté au même rythme que les dépenses au cours des 20 dernières années, malgré une hausse des taux d'imposition. La dette publique totale – l'accumulation des déficits enregistrés chaque année selon les Comptes nationaux – est donc passée de 18 pour cent du PIB en 1974 à 70 pour cent en 1993 (graphique 5)². Les paiements d'intérêt sur la dette publique fédérale représentent maintenant environ 35 pour cent des recettes fédérales, contre 11 pour cent en 1974, lorsque des déficits chroniques ont commencé à être enregistrés. La croissance composée des frais de service de la dette publique est maintenant l'unique facteur qui fait augmenter le ratio de la dette fédérale au PIB.

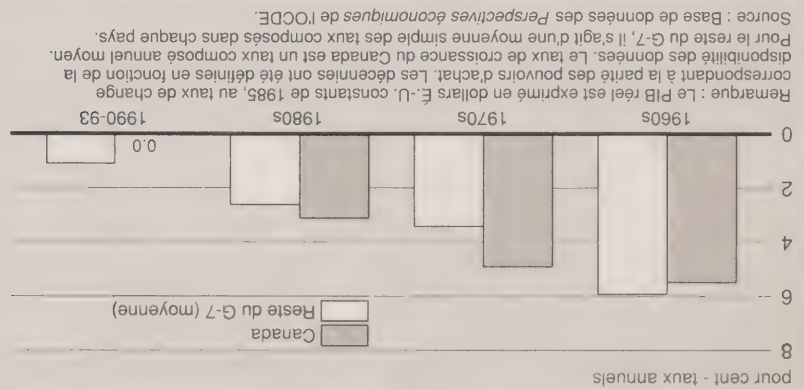
Graphique 5 : Dette publique nette en proportion du PIB



■ Le pays dans son ensemble dépense plus qu'il ne produit, ce qui l'oblige à emprunter la différence à l'étranger. Une bonne partie des emprunts contractés correspond au financement de la *consommation* et non à des investissements productifs qui nous rapporteraient plus tard. La persistance

² La dette et les déficits du gouvernement sont comptabilisés selon deux systèmes différents – les Comptes nationaux et les Comptes publics. Les Comptes publics sont la méthode familière d'inscrire les déficits. Ils diffèrent des Comptes nationaux du fait, principalement, de l'inclusion dans les Comptes publics du passif éventuel des gouvernements sur les comptes de pension des employés. La comptabilité selon les Comptes nationaux est essentielle aux comparaisons internationales et à l'aggrégation des dettes publiques fédérale et provinciales antérieures à 1981. Les deux systèmes produisent des mesures très différentes de la dette et du déficit qui peuvent porter à confusion – par exemple, en 1993, la dette fédérale et provinciale combinée était d'environ 70 pour cent du PIB, selon les Comptes nationaux, comparativement à près de 100 pour cent selon les Comptes publics.

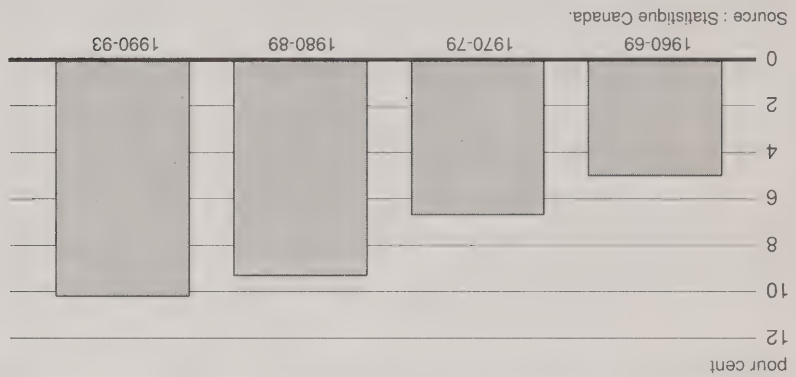
Graphique 3 Croissance du PIB réel



Tous les pays industrialisés, dans une mesure variable, ont vu ralentir notablement la croissance de la production et de la productivité depuis le milieu des années 70¹.

■ Ce ralentissement prononcé a entraîné au Canada, entre autres conséquences, la stagnation du revenu disponible des ménages qui, en moyenne, n'a pas augmenté en termes réels depuis le début des années 80. ■ Parallèlement, le taux de chômage moyen a augmenté par paliers, passant d'environ 5 pour cent au cours des années 60 à plus de 9 pour cent depuis le début des années 80 (graphique 4).

Graphique 4 Taux de chômage moyen



¹ Par exemple, le PIB réel par habitant a progressé à un rythme annuel moyen de 7,3 pour cent au Japon entre 1962 et 1973, mais de 2,6 pour cent seulement au cours des dix années suivantes, de 1973 à 1982. Au cours des mêmes périodes, la croissance par habitant aux États-Unis est passée de 2,6 pour cent à un peu moins de 0,6 pour cent, tandis qu'elle passait de 3,8 pour cent à un peu plus de 0,8 pour cent au Canada.

Graphique 2 Mesures du niveau de vie

Indice de développement humain des Nations Unies, cinq principaux pays, 1994

Canada	1
Suisse	2
Japon	3
Suède	4
Norvège	5

Remarque : L'indice combine trois éléments : la longévité (mesurée en fonction de la durée de vie), les connaissances (en fonction de l'alphabétisation des adultes est moyenne de scolarité) et le niveau de vie (mesuré par le PIB réel par habitant).

Revenu par habitant dans les pays du G-7 (É.U.=100)

États-Unis	100
Canada	84
Allemagne	83
Japon	83
France	77
Italie	73
R.-U.	70

Remarque : Les revenus intérieurs sont convertis en monnaie commune aux taux de change correspondant à la parité des pouvoirs d'achat.

Source : Rapport sur le développement humain des Nations Unies (1994) et OCDE.

d'une politique stratégique. Voici donc un aperçu des principales tendances qui ont caractérisé l'évolution économique au Canada depuis les 40 ou 50 dernières années.

■ Avant le milieu des années 70, l'économie canadienne produisait une croissance rapide de l'emploi et des revenus par habitant – dans ce dernier cas, principalement grâce à une amélioration marquée et soutenue de la productivité dans l'ensemble de l'économie.

■ L'expansion de la production économique – c'est-à-dire du produit intérieur brut ou PIB réel – a considérablement ralenti après le milieu des années 70, tant au Canada que dans tous les autres pays du G-7 (graphique 3). Au cours des 22 années écoulées de 1953 à 1974, la croissance du PIB canadien a été de 5 pour cent ou plus à 13 reprises, tandis que cela n'a été le cas que pendant trois des 19 années écoulées depuis. Ce ralentissement à long terme reflète une diminution marquée de la croissance moyenne de la productivité, qui s'est amorcée au début des années 70 et a persisté depuis.

Pendant plus d'un siècle, les Canadiens ont réussi à édifier une économie et une société qui faisaient l'envie du reste du monde. Sous bien des angles, nous bénéficions d'une qualité de vie sans égale, comme en fait foi le premier rang qu'occupe actuellement le Canada selon l'indice de développement humain des Nations Unies (graphique 2). Bien que les États-Unis affichent un revenu par habitant plus élevé, le Canada est parvenu à un équilibre remarquable entre les aspects économiques et sociaux de la vie quotidienne. Nous avons en outre créé une société multiculturelle qu'un grand nombre d'étrangers considèrent comme un modèle exemplaire de tolérance et de civilité.

Bref, les Canadiennes et les Canadiens ont bien des raisons d'être fiers de leur pays et de s'estimer favorisés. Il s'agit donc moins de critiquer nos lacunes – car nous en avons – que d'en tirer les enseignements qui s'imposent et de faire le nécessaire pour que le Canada ait un avenir au moins aussi brillant que son passé.

En tirant les leçons qui permettront d'établir une nouvelle stratégie de croissance économique et de création d'emplois, l'analyse devra s'orienter sur les modifications *structurelles* de l'économie à moyen et long termes. Les fluctuations quotidiennes des marchés, des taux d'intérêt et des statistiques de chômage ne constituent que des symptômes (du reste, souvent trompeurs) des tendances plus fondamentales. Il faut le recul de plusieurs décennies pour discerner les facteurs les plus importants pour l'élaboration

Il s'agit moins de critiquer nos lacunes que d'en tirer les enseignements qui s'imposent et de faire le nécessaire pour que le Canada ait un avenir au moins aussi brillant que son passé.

clientèle. Ce processus a déjà été amorcé par un certain nombre d'entreprises. Rien n'est plus loin de la vérité que la notion que nos producteurs de ressources naturelles oeuvrent dans un secteur à faible teneur de technologie. Le redressement cyclique marqué qu'a affiché la rentabilité de la plupart des producteurs de ressources naturelles leur offre maintenant la possibilité d'effectuer davantage d'investissements en technologie, en recherche-développement et en expansion des marchés nécessaires à la prospérité à long terme de ce secteur vital pour l'économie canadienne.

L'industrie de l'information

Le secteur des services au Canada, qui ne le cède probablement qu'à celui des États-Unis sur le plan de la sophistication, peut s'efforcer de devenir un chef de file mondial dans les applications des technologies de l'information dans des domaines tels la finance, les services publics, le commerce de détail, le divertissement et la conception. Cela stimulerait considérablement la productivité dans plusieurs secteurs essentiels de l'économie, tout en dominant au Canada un «avantage comparatif» sur les marchés extérieurs en matière de systèmes et de savoir-faire. Une politique réglementaire favorable et des investissements publics sélectifs dans les communications et les autres infrastructures du secteur de l'information auraient un effet de levier important sur le plan stratégique.

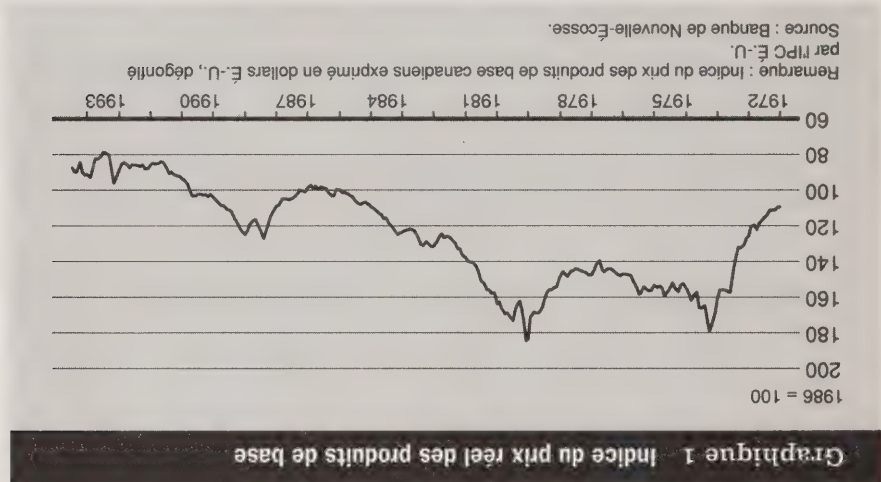
Le Canada dispose de plusieurs excellents bassins de recherches et d'expertise technique dans les domaines de l'informatique et des communications, ainsi que de nombreuses petites et moyennes entreprises dynamiques qui créent et utilisent des produits et des services de pointe dans le domaine de l'information. Les entreprises de ce type incarnent l'esprit de risque. Beaucoup disparaissent rapidement pour renaître sous d'autres formes, plus aguerries et plus fortes. Ces entreprises sont les germes de l'économie du XXI^e siècle, et le Canada semble offrir un terrain exceptionnellement fertile à cet égard. Le défi consistera à veiller à ce que ces entreprises spécialisées et fondées sur le savoir ainsi que d'autres demeurent au Canada et continuent d'y prospérer lorsqu'elles parviendront à maturité. Étant donné que ces entreprises sont parmi les plus mobiles et les plus susceptibles de se déplacer au gré des nouvelles possibilités qui se présentent à elles, le Canada se doit d'offrir aux entrepreneurs des conditions sans équivalent ailleurs.

Les nombreuses
petites et moyennes
entreprises dynamiques
qui créent et
utilisent des produits
et des services de
pointe dans le
domaine de
l'information sont
les germes de
l'économie du
XXI^e siècle.

les négociations de gouvernement, et l'élaboration de stratégies de développement à l'égard de secteurs à fort potentiel d'exportation – telle la nouvelle stratégie fédérale visant à relever l'industrie de l'environnement – constituent des facteurs essentiels à la réussite, ce qui donne un rôle légitime à la politique fédérale.

Le secteur des ressources naturelles

Les industries canadiennes du secteur des ressources naturelles sont en concurrence avec les producteurs des pays en développement, qui disposent maintenant d'excellentes technologies et jouissent fréquemment, en outre, d'un avantage sur le plan des coûts ou de la réglementation. En fait, les entreprises et les experts-conseils canadiens de ce secteur sont souvent à la pointe des nouveaux travaux d'aménagement dans les pays d'outre-mer. Bien qu'un redressement cyclique des prix se soit amorcé récemment sur le marché mondial des matières premières, la plupart de ces prix suivent à long terme une tendance à la baisse en raison d'une offre accrue au niveau mondial (graphique 1). La concurrence des pays en développement pourrait entraîner une nouvelle baisse des prix à moyen terme et, ainsi, déprimer encore un secteur qui est depuis toujours une source importante d'exportations pour le Canada.



Les producteurs canadiens auront donc à améliorer sans cesse leurs technologies dans le secteur des ressources naturelles et faire preuve d'un plus grand dynamisme dans la diversification de leurs produits et de leur

d'industries connexes et de compétences spécialisées, de relations de travail constructives, une politique budgétaire et monétaire prudente, une fiscalité concurrentielle et la stabilité politique.

La situation du Canada en Amérique du Nord est de toute évidence un atout, étant donné le dynamisme de l'économie américaine. Par ailleurs, la plupart des investisseurs étrangers qui ont des visées nord-américaines pensent d'abord aux États-Unis. Le Canada devra donc offrir des conditions plus favorables que les États-Unis aux nouveaux investisseurs dans de nombreux domaines.

Nous souffrons d'une pénurie relative de sociétés transnationales ayant le Canada comme pays d'origine, en particulier hors du secteur des ressources naturelles et du secteur financier. (Si l'on examine des petits pays, la Suède, les Pays-Bas et la Suisse offrent un contraste saisissant avec le Canada.) Même si la plupart des nouveaux emplois directs sont créés par les petites et moyennes entreprises, les grandes sociétés multinationales demeurent la source essentielle de la vigueur financière, du dynamisme commercial et de la recherche-développement dans l'économie mondiale. L'un des principaux défis à relever sera donc le renforcement de la capacité du Canada d'attirer des fonctions centrales telles que le marketing et la recherche-développement, ainsi que des installations détenant des mandats exclusifs de production pour le marché mondial. Cela exigera que le Canada déploie des efforts continus, car tous les pays se livrent une concurrence acharnée pour attirer ces activités stratégiques.

Nouvelles possibilités d'exportation

Les pays en développement de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe orientale doivent effectuer d'énormes investissements en infrastructure, en réseaux publics et en appareil productif. Le marché potentiel se chiffre en centaines de milliards de dollars pour les deux prochaines décennies. Le Canada est particulièrement bien placé pour répondre à bon nombre de ces nouveaux besoins, compte tenu de son expérience dans l'exploitation des transports, des ressources naturelles, le transport de l'énergie, les communications, l'aménagement immobilier, les services financiers, l'ingénierie et les soins de santé, pour ne nommer que ces domaines. Cependant, malgré plusieurs réussites notables — qui démontrent la réalité de ce marché potentiel — les entreprises canadiennes n'ont pas réussi à obtenir leur part des nouveaux débouchés qui apparaissent. Le financement des exportations,

La mondialisation et l'apparition d'énormes marchés nouveaux dans les régions en développement laissent à supposer que l'on peut s'attendre à des transformations rapides et continues dans les secteurs de l'économie exposés à la concurrence internationale. Un grand nombre d'emplois seront engendrés dans les entreprises qui réussiront à s'adapter à cette concurrence. Chose encore plus notable peut-être, des domaines d'emploi entièrement nouveaux feront leur apparition sous l'effet de l'application des technologies de l'information à pratiquement toute activité humaine. Leur application à l'enseignement, au commerce de détail, aux soins de santé, au divertissement et à d'innombrables domaines spécialisés exigera des millions de cerveaux et de mains pour voir le jour et se maintenir. En fait, les grands employeurs nouveaux de demain seront presque certainement ceux des domaines que l'on envisage à peine aujourd'hui. La seule certitude, c'est que l'avenir reste imprévisible. Qui aurait bien pu imaginer par exemple, au milieu des années 40, l'importance que prendrait l'industrie des services financiers ou encore les industries auxquelles ont donné naissance l'avion à réaction, la télévision et l'ordinateur? Notre capacité de prédire est très limitée; il est donc important de pouvoir s'adapter.

Les transformations profondes de l'espace économique que représentent la mondialisation, l'émergence de nouveaux marchés et la révolution de l'information ont un certain nombre de répercussions stratégiques précises pour le Canada. Elles permettent de définir de nouveaux domaines d'avenir, ainsi que les secteurs dans lesquels le Canada devra combler ses lacunes. La rapide évaluation qui suit fait ressortir quelques-uns des facteurs qui devront être pris en compte dans une nouvelle stratégie économique.

Attirer les investissements

Étant donné que les capitaux et les compétences sont de plus en plus mobiles, le Canada et les autres pays possédant un petit marché intérieur seront tenus d'offrir un climat propice aux preneurs de risque et aux personnes possédant des compétences en gestion très recherchées dans les entreprises de la «nouvelle économie». Il faut pour cela mettre en place un climat des affaires accueillant, un milieu de vie sain et sûr (ce qui découle en partie de politiques sociales éclairées), une infrastructure de haute qualité (avec notamment des conditions très favorables à la recherche), des grappes

distribution. Bon nombre de ces activités sont maintenant confiées à des spécialistes de l'extérieur et ne figurent plus dans les statistiques d'emploi des firmes manufacturières. Les matières premières et les opérations de montage représentent une proportion de plus en plus faible de la valeur totale des produits manufacturés. Pour toutes ces raisons, la distinction qu'on avait l'habitude de faire entre le secteur manufacturier et le secteur des services est aujourd'hui moins importante qu'elle n'a pu l'être.

Des nouveaux emplois

Le secteur des services, de son côté, s'est ressenti de la révolution de l'information. Un grand nombre d'emplois traditionnels – notamment les fonctions de cadres moyens et d'autres emplois administratifs dans les grandes organisations – ont perdu leur raison d'être tandis qu'une foule d'activités nouvelles et plus décentralisées, qui vont du télémarketing aux logiciels, sont en pleine expansion. Ces emplois ne sont bien souvent pas de haute spécialisation et ne nécessitent que des connaissances modestes.

On peut s'attendre à ce que les technologies de l'information aiment à long terme la croissance de la productivité dans le secteur des services, tout comme la mécanisation et l'automatisation l'ont déjà fait dans le secteur des biens. Étant donné que le secteur des services représente environ les deux tiers de la production économique et près des trois quarts de l'emploi, un accroissement de son efficacité est indispensable à une amélioration sensible de la productivité dans l'ensemble de l'économie.

Nul ne peut dire avec certitude dans quel secteur de nombreux *nouveaux* emplois seront créés dans le domaine des services, pas plus qu'on aurait pu prévoir il y a un siècle que les ruraux qui quittaient la terre finiraient par trouver un emploi à la ville et à l'usine ou, plus récemment, que les emplois du secteur secondaire passeraient aux industries de service comme la finance, les soins de santé, l'enseignement ou l'industrie du divertissement. L'image parfois donnée du secteur des services – celle d'un ghetto sans issue où les salaires sont faibles – est loin de correspondre à la réalité. Ce qu'on peut affirmer, c'est qu'un faible niveau de qualification ne permet généralement d'obtenir qu'une faible rémunération. Cependant, cette règle vaut pour tous les secteurs de la nouvelle économie mondiale, et non uniquement pour les services.

Nul ne peut dire avec certitude dans quel secteur de nombreux nouveaux emplois seront créés dans le domaine des services, pas plus qu'on aurait pu prévoir il y a un siècle que les ruraux qui quittaient la terre finiraient par trouver un emploi à la ville et à l'usine

Nord. De toute évidence, les industries fondées sur le savoir ne constitueront pas la chasse gardée des économies avancées. Les domaines où l'on est à l'abri de la dure loi de la concurrence internationale se raréfient et se retrécissent continuellement.

Par ailleurs, la perspective d'une expansion constante de régions nouvellement en développement signifie un vaste réservoir de nouveaux consommateurs à l'échelle mondiale. Bien des gens, dans les pays industrialisés, continuent pourtant de considérer la compétitivité croissante des pays les plus pauvres comme une menace à l'emploi et au maintien des salaires. Cette menace est peut-être réelle dans certains secteurs à faible productivité. En revanche, les économies en développement rapide importent presque toujours davantage qu'elles n'exportent à mesure qu'elles renforcent leur appareil de production et que leur population prend goût à des produits plus sophistiqués dans tous les domaines. Il en résulte que l'expansion des exportations vers l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe orientale peut constituer l'une des plus importantes sources de création d'emplois au Canada dans les années à venir. Cela souligne du même coup l'importance que revêt l'expansion de la libéralisation multilatérale du commerce mondial.

Les biens et les services

Depuis plusieurs décennies maintenant, l'emploi se déplace du secteur des biens à celui des services dans les pays industrialisés. Au Canada, le secteur des services au sens large représente maintenant plus de 73 pour cent de tous les emplois, contre environ 65 pour cent il y a 15 ans. La proportion décroissante des emplois dans le secteur des biens a été due en grande partie à l'automatisation dans la fabrication et, récemment, à la relocalisation de certaines activités à forte intensité de main-d'oeuvre dans les pays à faible salaire.

De façon moins évidente, ce phénomène traduit également le fait que de plus en plus de services sont maintenant incorporés aux produits manufacturés. Une bonne partie de la valeur ajoutée dans une automobile moderne, par exemple, correspond à des services sophistiqués tels que la conception assistée par ordinateur, la recherche-développement, le financement, la conception et l'application de logiciels, le marketing et la

L'expansion des exportations vers l'Asie, l'Amérique latine et l'Europe de l'Est peut constituer l'une des plus importantes sources de création d'emplois au Canada dans les années à venir.

De plus en plus de services sont maintenant incorporés aux produits manufacturés. La distinction qu'on avait l'habitude de faire entre le secteur manufacturier et le secteur des services est aujourd'hui moins importante qu'elle n'a pu l'être.

2. Les économies en émergence : les forces qui sont à l'origine de l'intégration économique globale expliquent aussi pour une bonne part l'émergence de nations ou de régions exceptionnellement dynamiques dans ce qui constituait naguère le Tiers Monde, tout spécialement dans la région Asie-Pacifique et certaines parties de l'Amérique latine. Ces régions encaissent actuellement les dividendes d'une politique privilégiant l'éducation ainsi que de tout un éventail de mesures favorisant la croissance des exportations et l'économie de marché. S'appuyant sur d'énormes populations dont les aspirations matérielles croissent rapidement, ces économies en émergence pourraient accroître le marché mondial d'un ou de deux milliards de nouveaux producteurs-consommateurs au cours des 20 à 30 prochaines années.

3. L'économie de l'information : depuis une trentaine d'années, le coût unitaire de la puissance des ordinateurs diminue de moitié à peu près tous les 18 mois. Pourtant, on ne fait que commencer à exploiter tout le potentiel des technologies de l'information. Ces dernières sont cependant déjà en train de faire voler en éclats les barrières de l'espace et du temps, de remettre en cause les formes traditionnelles d'organisation des entreprises et de la politique, et de transformer les perceptions et les modes d'apprentissage de toute une génération de jeunes. Dans les pays avancés, l'«information» est en train de supplanter l'énergie et les matières premières à titre de ressource économique essentielle. Une micropuce, un nouveau médicament ou un logiciel n'ont à peu près aucune valeur sur le plan matériel. Ces produits tirent toute leur valeur de l'information qui leur est incorporée, sous forme, en l'occurrence, de connaissance hautement spécialisée.

La concurrence

Ces trois tendances – la mondialisation, l'émergence de nouvelles régions dynamiques et l'économie de l'information – ont pour effet combiné d'élargir et d'intensifier considérablement la concurrence économique. Étant donné que l'on peut maintenant implanter et combiner presque n'importe où capitaux, technologie et ressources humaines qualifiées, le nombre des concurrents éventuels croît à une vitesse exponentielle. Par exemple, un concepteur de logiciels situé en Inde peut communiquer instantanément, par satellite, avec une entreprise cliente d'Amérique du

Le contexte

Une stratégie visant à promouvoir la croissance économique et la création d'emplois au Canada ne peut être conçue en vase clos. Elle doit s'insérer dans le contexte d'un «village global» qui se caractérise par une interdépendance toujours plus marquée.

Dans tous les pays du monde, l'économie subit l'influence de trois tendances fondamentales : (1) une évolution rapide vers une économie globalement intégrée fondée sur les principes du marché, (2) l'émergence d'économies extrêmement dynamiques dans ce qu'on appelait naguère le Tiers Monde et (3) une révolution technologique reposant sur la micro-puce et les innovations connexes, qui a fait de la maîtrise du savoir et de l'information la nouvelle frontière du progrès économique. Ces tendances fondamentales et leurs répercussions pour l'économie canadienne forment la trame sur laquelle doit s'inscrire la politique gouvernementale de promotion de la croissance économique et de la création d'emplois.

1. La mondialisation : l'intégration économique s'est accélérée sous l'effet des progrès spectaculaires – en vitesse comme en efficacité – des communications et des transports. La libéralisation des politiques régissant le commerce extérieur et l'investissement, à l'échelle mondiale, a favorisé cette tendance. L'apparition d'un marché mondial des capitaux fonctionnant 24 heures sur 24, la diffusion rapide des technologies et des méthodes de gestion les plus avancées ainsi que la prééminence maintenant quasiment universelle des principes de l'«économie de marché», après la fin de la Guerre Froide, alimentent en permanence ce mouvement d'intégration mondiale.

la croissance des revenus s'est ralentie, le chômage a augmenté, les déficits publics sont devenus chroniques et la dette publique a commencé à s'amonceler.

■ **L'emploi** : Une analyse sommaire des facteurs déterminant la création d'emploi et le chômage, afin d'expliquer pourquoi le taux de chômage s'est orienté à la hausse au cours des trois dernières décennies et la façon dont on pourrait inverser cette tendance.

■ **Les revenus** : Examine les raisons pour lesquelles le taux de progression du revenu par habitant a diminué au Canada depuis le milieu des années 70 et décrit les conditions nécessaires à la reprise d'une saine croissance des revenus à moyen et long termes.

■ **Un cadre de croissance** : Analyse les principaux facteurs à l'origine de la croissance de l'emploi et du revenu afin de dégager cinq grands thèmes qui doivent guider l'action du gouvernement en faveur de la croissance économique et de la création d'emploi : (1) aider les Canadiens à acquérir des compétences, (2) les inciter à s'adapter aux possibilités nouvelles, (3) repenser le rôle de l'État, (4) mettre l'économie sur la bonne voie et (5) instaurer un climat financier et monétaire sain. Ces cinq thèmes forment un cadre intégré d'orientation de la politique économique.

■ **Les thèmes de la politique économique** : Décrit la manière dont chacun des cinq thèmes contribue à la croissance de l'emploi et des revenus, avec des exemples de politiques ou de programmes dans chacun des cinq secteurs considérés.

Ce document ne propose aucune nouvelle politique. Son but est d'exposer un cadre d'orientation de la politique économique ainsi que la logique à laquelle ce cadre obéit. Les initiatives qui traduiront concrètement ce cadre d'orientation (au-delà des mesures déjà mises en oeuvre) seront élaborées par les ministres compétents au cours des semaines et des mois à venir, et renforcées par les décisions qui seront annoncées dans le budget de 1995.

Maintenant que nous nous trouvons à l'aube du XXI^e siècle, les possibilités et les défis qui se présentent au Canada exigent des réponses différentes, mais non moins originales. Le présent document se veut une amorce de réponse en exposant les grandes orientations qui définiront la nouvelle mission économique du gouvernement du Canada.

La nécessité de réexaminer en profondeur le rôle et les responsabilités de l'État était signalée dans le budget de février 1994, qui marquait la première des deux étapes devant mener à une vaste réforme des politiques publiques. L'objectif de cette réforme est de contribuer à la mise en place d'une économie qui offrira des emplois plus nombreux et plus satisfaisants aux Canadiennes et aux Canadiens, aussi bien maintenant qu'à long terme. L'essentiel est de promouvoir une économie qui soit plus productive, car c'est là le seul moyen de nous assurer de meilleurs emplois et un niveau de vie en progression. Parallèlement, il convient de mieux préparer les Canadiens à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi que peut créer une économie plus productive.

Il faudra pour cela que le gouvernement joue un rôle actif et intelligent, au lieu d'intervenir massivement. Il faudra pour cela que le gouvernement privilégie la coopération et s'engage à travailler en partenariat avec les provinces, avec le secteur des entreprises et le milieu syndical, avec les collectivités locales et avec les Canadiennes et Canadiens. Il faudra enfin que le gouvernement comprenne tant ses capacités que ses limites – qu'il soit capable de se concentrer sur les secteurs où son action est la plus nécessaire et qu'il ait assez de volonté pour ne pas vivre au-dessus de ses moyens.

Les pages qui suivent montrent de quelle façon le gouvernement du Canada peut contribuer de manière optimale, en partenariat avec les provinces et le secteur des entreprises et le milieu syndical, à un avenir économique digne de notre potentiel national. Voici le plan du document :

■ **Le contexte :** Décrit les grandes tendances qui animent actuellement l'économie mondiale et leurs principales répercussions pour l'avenir économique du Canada.

■ **Le défi :** Donne un aperçu de l'évolution de l'économie canadienne depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en distinguant la période terminée vers le milieu des années 70 et celle qui a suivi, et durant laquelle

L'essentiel est de promouvoir une économie qui soit plus productive, car c'est là le seul moyen de nous assurer de meilleurs emplois et un niveau de vie en progression. Il faudra pour cela que le gouvernement joue un rôle actif et intelligent, au lieu d'intervenir massivement.

Toutes les nations ont à traverser dans leur histoire certaines périodes où des difficultés et des ouvertures exceptionnelles appellent des réponses tout aussi exceptionnelles. Nous traversons actuellement l'une de ces périodes. Il est utile de prendre un certain recul en se remémorant deux périodes comparables par lesquelles le Canada est passé au cours des 50 dernières années.

Juste après la Deuxième Guerre mondiale, les Canadiens et Canadiennes ont dû relever un défi : s'adapter aux nouvelles réalités du temps de paix et régler les séquelles de la crise des années 30. Notre réponse, pendant les dix années allant de 1945 à 1955, a consisté à entreprendre nombre des grands projets publics qui allaient devenir les piliers de notre économie moderne, par exemple la Transcanadienne, la Voie maritime du Saint-Laurent et les pipe-lines nous apportant le pétrole et le gaz naturel de l'Ouest.

Une dizaine d'années plus tard, les principales lacunes que présentait l'infrastructure matérielle du pays avaient été largement comblées et une forte croissance économique engendrait des ressources financières sans précédent. Reprenant des idées innovatrices, au niveau tant fédéral que provincial, qui remontaient aux premières années de l'après-guerre, le gouvernement fédéral a entrepris de renforcer et de développer l'infrastructure sociale du Canada. Cela a permis d'offrir à tous les citoyens et régions des chances égales de bénéficier entièrement des retombées économiques à l'échelle nationale.

On a ensuite assisté, jusqu'au début des années 70, à une période remarquable de créativité et d'initiatives fédérales dans le domaine de la politique sociale, avec l'instauration d'un régime national d'assurance-santé, la mise en place du Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, et l'institution du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Toutes ces mesures ont été complétées par une foule de nouveaux accords fiscaux avec les provinces, notamment l'amélioration du régime de «péréquation», destiné à assurer des niveaux comparables de services publics d'un bout à l'autre du pays, le partage des frais des services provinciaux du bien-être social dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, d'importantes majorations de l'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire et plusieurs initiatives visant à promouvoir le développement économique dans les régions relativement défavorisées.

Introduction

Ce document expose un cadre de politique intégré dont le gouvernement du Canada s'inspirera pour promouvoir la croissance économique et la création d'emploi.

Notre point de départ est la conviction que l'objectif fondamental de la politique publique est de créer, à l'intention de tous les Canadiens et Canadiennes, des possibilités d'épanouissement personnel par le travail et les loisirs, dans une société libre et juste.

Ces aspirations ne peuvent être satisfaites qu'au moyen d'une économie dynamique qui engendre tout à la fois d'abondantes possibilités d'emploi et les ressources financières nécessaires aux programmes publics – dont les soins de santé, l'éducation, le développement culturel et l'aide aux personnes néceessiteuses, entre autres choses – qui ont fait du Canada une des sociétés les plus progressistes au monde.

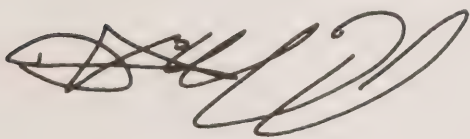
Il n'existe aucun conflit, bien au contraire, entre la politique économique que et les grands objectifs sociaux des Canadiens. Une bonne politique sociale commence par un bon emploi. Et ce n'est pas par décret qu'on génère de bons emplois. Le fil conducteur de tout ce document est que seule une économie productive et en croissance, suffisamment souple et créatrice pour exploiter les possibilités qui ne cessent de se présenter dans un monde en évolution, peut offrir de bons emplois aux Canadiens.

De nos jours, ces possibilités se présentent dans un contexte nouveau et stimulant, créé par la fin de la guerre froide et l'émergence d'une économie d'interdépendance profonde à l'échelle mondiale dans laquelle le savoir et la capacité de façonner l'information définissent les nouvelles frontières du progrès économique.

Il n'existe aucun
conflit entre la
politique économique
et les grands objectifs
sociaux des
Canadiens. Une
bonne politique
sociale commence
par un bon emploi.

Le thème central sur lequel repose ce document est que seule une croissance économique soutenue engendrera des emplois meilleurs et plus nombreux pour les Canadiennes et les Canadiens. La clé d'une croissance plus vigoureuse est une productivité accrue générée par une combinaison plus innovatrice et plus efficiente de personnes, d'idées, de capital et de ressources. L'édification d'une économie plus productive exige que les Canadiens et Canadiennes soient armés d'une formation adéquate; que les entreprises et les particuliers soient prêts à tirer parti des possibilités nouvelles; et que le Canada offre un climat favorable aux investisseurs et aux entrepreneurs – une condition essentielle au redressement des finances publiques.

Le gouvernement du Canada est déterminé à travailler en partenariat avec les provinces, avec les entreprises et les travailleurs, avec les localités et les particuliers à la mise sur pied d'une économie digne de l'immense potentiel du Canada. *Un nouveau cadre de la politique économique* définit la manière dont nous entendons procéder.



Le ministre des Finances,
l'honorable Paul Martin, c.p., député



Une économie prospère est l'essence même d'une société forte. Mon gouvernement consacrera ses énergies à faire le nécessaire pour que notre économie soit plus créatrice d'emplois. Nous travaillerons de concert avec tous nos partenaires – les gouvernements provinciaux, le patronat, les syndicats, les groupes communautaires et les citoyens.

Le Premier ministre Jean Chrétien

Ville de Québec, le 18 septembre 1994

À Québec, le 18 novembre, le Premier ministre a exposé les quatre composantes clés du programme d'emploi et de croissance du gouvernement :

- réformer la sécurité sociale;
- assurer un climat financier sain;
- réexaminer les programmes et priorités du gouvernement;
- renforcer la performance de l'économie canadienne en matière d'investissements, d'innovation et de commerce extérieur.

Ce document, intitulé *Un nouveau cadre de la politique économique* expose le contexte et les grandes directions qui façonneront le programme d'emplois et de croissance du gouvernement. Ce cadre nous aidera à déterminer ce que nous *devons faire* et ce que nous *devons éviter*. Chaque décision sera conforme aux principes qui sous-tendent le cadre, y compris les décisions difficiles qu'il faudra prendre au moment d'élaborer le budget de 1995.

Table des matières

Avant-propos	iii
Introduction	v
1 Le contexte	1
2 Le défi	9
3 L'emploi	19
4 Les revenus	31
5 Un cadre de croissance	39
6 Aider les Canadiens à acquérir des compétences	45
7 Inciter les Canadiens à s'adapter aux possibilités nouvelles	53
8 Repenser le rôle de l'État	63
9 Mettre l'économie sur la bonne voie	69
10 Instaurer un climat financier et monétaire sain	81



Téléphone: (613) 995-2855
Télécopieur: (613) 996-0518

Ottawa K1A 0G5
300, avenue Laurier ouest
Ministère des Finances
Centre de distribution

Pour obtenir des copies supplémentaires
de ce document, s'adresser au :

Produit par
le ministère des Finances Canada
Octobre 1994

Un nouveau cadre de la politique économique



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Programme: emploi et croissance

Un nouveau cadre
de la politique
économique



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada